

El modelo organizativo diseñado en la Ley de Transparencia y su aplicación

Desde el inicio de la legislatura, el Gobierno se comprometió con una ambiciosa agenda reformista, dirigida a corregir los desequilibrios de la economía española y a transformar los sectores que adolecían de defectos estructurales en su funcionamiento. Gran parte de los esfuerzos se han centrado hasta la fecha en la reforma del sector público, para hacerlo más eficiente, prestando servicios de calidad cada vez más demandados por la ciudadanía, sin suponer un lastre para las cuentas públicas, y por tanto para el crecimiento y el empleo.

ANGELINA TRIGO
Directora de la
Oficina para la
Ejecución de
la Reforma de la
Administración

Entre las reformas emprendidas que mejoran decisivamente el funcionamiento y la eficiencia del sector público destacan la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, de diciembre de 2013, pionera en nuestro país, y cuyo objetivo es incrementar el control de los ciudadanos sobre las AA.PP., así como mejorar sensiblemente la percepción que estos tienen de las mismas. Es una de las leyes más importantes de la actual legislatura ya que supone el cambio más significativo para las Administraciones Públicas españolas desde la incorporación, al inicio de la etapa constitucional, de los Gobiernos democráticos a la dirección de las Administraciones.

La Ley, que establece unos estándares homologables a los del resto de democracias consolidadas, tiene un triple alcance:

- Incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública –que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas–,
- Reconoce y garantiza el acceso a la información –regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo–
- Establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento –lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública–

La Ley amplía y refuerza las obligaciones de publicidad activa en distintos ámbitos. En materia de información institucional, organizativa y de planificación exige a los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación la publicación de información relativa a las fun-



ciones que desarrollan, la normativa que les resulta de aplicación y su estructura organizativa, además de sus instrumentos de planificación y la evaluación de su grado de cumplimiento. En materia de información de relevancia jurídica y que afecte directamente al ámbito de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, la ley contiene un amplio repertorio de documentos que, al ser publicados, proporcionarán una mayor seguridad jurídica. Igualmente, en el ámbito de la información de relevancia económica, presupuestaria y estadística, se establece un amplio catálogo que debe ser accesible y entendible para los ciudadanos, dado su carácter de instrumento óptimo para el control de la gestión y utilización de los recursos públicos. Por último,

se establece la obligación de publicar toda la información que con mayor frecuencia sea objeto de una solicitud de acceso, de modo que las obligaciones de transparencia se coherentes con los intereses de la ciudadanía.

Para canalizar la publicación de tan ingente cantidad de información y facilitar el cumplimiento de estas obligaciones de publicidad activa y, desde la perspectiva de que no se puede, por un lado, hablar de transparencia y, por otro, no poner los medios adecuados para facilitar el acceso a la información divulgada, la Ley contempla la creación y desarrollo de un Portal de la Transparencia. Las nuevas tecnologías nos permiten hoy día desarrollar herramientas de extraordinaria utilidad para el cumplimiento de las disposiciones de la Ley cuyo uso per-

mita que, a través de un único punto de acceso, el ciudadano pueda obtener toda la información disponible.

Por su parte, el artículo 21 de la Ley, respecto del derecho de acceso a la información pública, dispone que las Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación del título I, establecerán sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna, marcando para el caso de la AGE, la obligatoriedad de establecer unidades especializadas para la gestión administrativa del derecho de acceso y publicidad activa: “Unidades de Información de Transparencia”.

El 2 de agosto de 2014 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto 671/2014 que dotaba de

permanencia en la estructura del Ministerio de la Presidencia a la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA), con rango de Subsecretaría. De acuerdo con la citada disposición, OPERA debe asumir, además de las funciones de dirección, seguimiento e impulso de las reformas de la Administración, que ya tenía asignadas, las funciones relativas al Portal de la transparencia previsto por la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y fomentar las funciones dinamizadoras y de impulso del acceso a la información pública para lograr un mejor uso de los recursos públicos y una mejora en la coordinación de la información que ha de ponerse a disposición de los ciudadanos.

Comenzaba así la cuenta atrás para un nuevo modo de enfocar el trabajo de las Administraciones Públicas poniendo en primera línea la transparencia en la gestión pública y la colaboración y rendición de cuentas al ciudadano.

Como en cualquier nuevo proceso que se abre en la Administración era necesario arbitrar una infraestructura adecuada para facilitar la puesta en marcha de nuevos procedimientos de trabajo. Y a esta estructura diseñada y creada para dar respuesta a todas las obligaciones contenidas en la Ley es a la que vamos a dedicar los siguientes epígrafes de este artículo.

El modelo organizativo

Lo primero fue la creación de la Oficina de la Transparencia y Acceso a la Información, con rango de Subdirección General que depende orgánicamente de la Oficina para la Ejecución de la Reforma y funcionalmente de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes. Esta unidad va a ser la encargada de gestionar el Portal de la Transparencia que ha de ser un punto de encuentro y de difusión, que mues-

tre una nueva forma de entender el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública, ejerciendo la coordinación y supervisión de las unidades de Información de la AGE.

Esta unidad tiene asignadas las siguientes funciones:

a) Actuar como unidad de información del Ministerio de la Presidencia, en los términos previstos en el artículo 21 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

b) La coordinación y la supervisión de las unidades de información de la Administración General del Estado.

c) La coordinación, el control y la supervisión de los contenidos que las unidades de información de la Administración General del Estado trasladen al Portal de la Transparencia.

d) La elaboración y supervisión de las directrices generales de diseño del Portal de la Transparencia y la gestión de sus contenidos.

e) El impulso de la formación de los responsables de las unidades de información de los distintos departamentos ministeriales, en el ámbito del plan formativo aprobado por el Gobierno de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional séptima de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

f) La atención a los ciudadanos sobre el modo de acceso a los servicios y procedimientos en materias propias del departamento.

g) La tramitación de las quejas y sugerencias que pudieran derivarse del funcionamiento de los servicios de competencia del departamento”

Dejando a un lado las funciones de esta Subdirección como unidad de atención al ciudadano del propio Ministerio de Presidencia-Presidencia del Gobierno, las funciones más relevantes de la OTAI, como Unidad central de Información del Ministerio de Presidencia, en relación con el desarrollo de la transparencia en nues-

tro ordenamiento jurídico se centran, por un lado en mantener actualizado y al día el Portal de la Transparencia del Gobierno de España y por otro lado en dar indicaciones a las Unidades de Información de Transparencia de los diferentes Ministerios, para coordinar el ejercicio del derecho de acceso por parte de los ciudadanos, en todas ellas.

Por lo que se refiere al Portal de la Transparencia, este contiene las obligaciones de información recogidas en los artículos 6 a 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. La información recogida en el portal, proviene de muchas fuentes de información, unas centralizadas y otras descentralizadas.

En el caso de las centralizadas (contratos, presupuestos, declaraciones de bienes de Altos Cargos, informes de cuentas, subvenciones....) corresponde a la OTAI, mantener las relaciones necesarias para que los responsables de estas fuentes de información centralizada suministren periódicamente la información de transparencia necesaria para cumplir con las obligaciones legales.

En el caso de las descentralizadas y, con mayor motivo, la OTAI debe configurar el Portal de una manera clara y ordenada para que la información se pueda ver fácilmente por el ciudadano, dando instrucciones a las UITs para que introduzcan, en los formatos establecidos, la información disponible de cada Ministerio y Organismos dependientes.

La elaboración y supervisión de las directrices generales de diseño del Portal de la Transparencia y la gestión de sus contenidos se configura como función esencial de la OTAI en la medida en que, cuanta más información se publique, y más clara para el ciudadano sea esta, menos será la necesidad de los ciudadanos de conseguir ésta a través del derecho de acceso. Se trata pues de una función con amplias posibilidades que tiene un gran



potencial en el desarrollo de la transparencia en nuestro país.

En relación con el derecho de acceso, el papel de la OTAI es también muy relevante porque es necesario que los diferentes departamentos ministeriales y organismos dependientes, actúen con unos criterios comunes ante preguntas que son similares en todos ellos, por afectar a la tramitación de asuntos, que son esencialmente iguales en todos los Ministerios. Ello es necesario para facilitar al ciudadano una adecuada comprensión de la información que solicita y una clara y homogénea puesta a su disposición, de la misma.

La OTAI no interpreta la norma, ya que no es su función, no da criterios sobre aplicación de la Ley, porque no está entre sus competencias, pero sí mantiene un asesoramiento permanente a las UITs de los diferentes Ministerios, canalizando las dudas que puedan plantearse, que son comunes a todas ellas, y resolviendo las cuestio-

nes que, de forma más recurrente, se plantean ante las solicitudes de derecho de acceso de los ciudadanos.

Merece la pena destacar los esfuerzos desarrollados por la OTAI para impulsar la formación de los responsables de las unidades de información departamentales y centros directivos y organismos dependientes en varias líneas de actuación: a través de la inclusión de cursos sobre el Portal, el derecho de acceso y la aplicación Gesat en la planificación sobre transparencia que hace semestralmente el INAP, mediante la realización de cursos específicos en distintos departamentos y ejerciendo una gestión del conocimiento permanente sobre cuestiones prácticas del día a día que surgen a la hora de modelar y dar cuerpo a los instrumentos técnicos puestos al servicio de la transparencia.

Completan el modelo organizativo diseñado en la Ley, las siguientes unidades:

Unidades de Información de Transparencia Departamentales

Todos los departamentos ministeriales han identificado una “Unidad de Información de Transparencia Departamental” para cumplir las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública derivadas de la Ley 19/2013, coordinando su actividad con la “Unidad Central de Información de Transparencia” del Ministerio de la Presidencia.

La Ley atribuye a estas unidades las siguientes funciones:

- a) Recabar y difundir la información a la que se refiere el capítulo II del título I de la Ley.
- b) Recibir y dar tramitación a las solicitudes de acceso a la información.
- c) Realizar los trámites internos necesarios para dar acceso a la información solicitada.
- d) Realizar el seguimiento y control de la correcta tramitación de las solicitudes de acceso a la información.
- e) Llevar un registro de las solicitudes

de acceso a la información.

f) Asegurar la disponibilidad en la respectiva página web o sede electrónica de la información cuyo acceso se solicita con más frecuencia.

g) Mantener actualizado un mapa de contenidos en el que queden identificados los distintos tipos de información que obre en poder del órgano.

h) Todas aquellas que sean necesarias para asegurar una correcta aplicación de las disposiciones de la Ley.

Estas unidades ejercen sus funciones en relación con los Centros Directivos del Ministerio, los Organismos autónomos, las Agencias Estatales, las Entidades Públicas Empresariales y las Entidades de derecho público adscritas o vinculadas al mismo.

Conviene resaltar que estas unidades son, en cada departamento ministerial, el eje a través del que se articulan todas las obligaciones de transparencia que la ley exige a cada Ministerio y a los organismos que de él dependen.

Estas unidades coordinan la información que el Ministerio tiene que suministrar al Portal de la transparencia, bien de forma descentralizada, a través de las diferentes URLs establecidas para cada ítem de información (retribuciones de Altos Cargos, Curriculum Vitae de Altos Cargos, normativa de interés...) o bien, en aquellos Ministerios que suministran al Portal datos de sus bases centralizadas, coordinando el envío de la información con los responsables del Ministerio de la Presidencia.

Las Unidades de Información de Transparencia son el núcleo ministerial esencial encargado de poner en práctica las obligaciones de transparencia que, desde la publicación de la Ley, van a entrelazar y entretejer a todos los procesos de trabajo en las Administraciones Públicas. Y ellas van a ser requeridas para el adecuado cumplimiento de las obligaciones de transparencia previstas en la norma,

ya que sus competencias las hacen garantes en el departamento correspondiente, de que éste esté al día con las obligaciones de publicidad activa que le corresponden y de que se dé adecuada respuesta al ciudadano en plazo, a las solicitudes de información que demande.

Por ello, de la corrección de la información que suministren al Portal todas las Unidades de Información de Transparencia en sus respectivos ámbitos y de un adecuado control del cumplimiento de las demandas de acceso a la información que reclaman los ciudadanos, dependerá, en gran medida, el éxito en la aplicación de la norma en cada Ministerio y en la Administración Pública en general.

Conviene recordar, que estas Unidades no se han creado ex novo sino que, con criterios de eficiencia y ahorro en el gasto público, se han asignado a una unidad preexistente, con rango de Subdirección General, las funciones previstas en la norma para las Unidades de Información de Transparencia. Así, cada Ministerio ha “encajando” las funciones de transparencia allí donde resultaba más operativo hacerlo.

En la mayor parte de los casos estas funciones se han hecho depender de las Unidades de atención al ciudadano y de las correspondientes Subsecretarías como máximo órgano responsable de las obligaciones de transparencia, por su experiencia en la atención al ciudadano y en la gestión de los servicios comunes de los diferentes Ministerios y porque coordinan, con carácter general, todos los proyectos que conlleva la gestión de los Departamentos entre los que se puede incluir la nueva cultura de la transparencia y la permanente rendición de cuentas al ciudadano en el quehacer diario de la Administración.

Unidades de Información de Transparencia singulares

Conforme al modelo organizativo que se expone, se podrán establecer, “Unidades de Información de Transparencia Singulares”, si se considera preciso en función de las competencias y el grado de independencia del centro directivo. Estas unidades tendrán las mismas funciones que las Unidades de Información de Transparencia en su respectivo ámbito.

La constitución de estas Unidades solo podrá efectuarse cuando el volumen de tramitación lo justifique, previo conocimiento de la Oficina de la Transparencia y Acceso a la Información.

Hasta la fecha se han constituido dos Oficinas Singulares, una en el ámbito de la Seguridad Social y otra en el ámbito de la Agencia Española de Protección de Datos

Centros Directivos

Los Centros Directivos son una pieza esencial en el proceso de transparencia porque tienen un protagonismo relevante en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley.

En primer lugar son ellos los que poseen la información que va a demandar el ciudadano y son ellos los que deben responder de ella.

En este sentido, nuestro legislador ha configurado el derecho de acceso como un procedimiento administrativo que se inicia con la petición del solicitante de acceso a la información y se concede o deniega la misma con una resolución firmada por un sujeto con rango mínimo de Director General que, por un lado, asume la responsabilidad sobre la corrección de la información que se da y, por otro, es susceptible de ser recurrida, con carácter previo y potestativo presentando una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o planteando un recurso ante el órgano judicial correspondiente.

En segundo lugar, estos centros directivos son, organizativamente ha-

blando, unidades responsables en el proceso de la transparencia ya que a menudo serán ellos los que suministren al Portal los datos precisos que se requieran sobre su ámbito de competencia.

Funciones similares a los centros directivos tienen todos los organismos dependientes (organismos autónomos, agencias estatales, entidades de derecho público...) que deberán asumir su responsabilidad mediante la firma de las resoluciones que denieguen o concedan a los ciudadanos el acceso a la información que se refiera a su organismo, y deberán suministrar al portal, en coordinación con la Unidad de Información de Transparencia del Ministerio al que estén adscritos, la información que se les requiera sobre su ámbito de competencia.

Cabe concluir que el modelo organizativo diseñado en la norma va a permitir que todos y cada uno de los empleados públicos que trabajan en las Administraciones Públicas, sea cual sea la función que desempeñen, tengan muy presente en el desarrollo de su trabajo, que la transparencia es un ámbito que no les es ajeno, ya que los ciudadanos tienen derecho a preguntar sobre cualquier información o documento que obre en su poder y que haya sido adquirido o elaborado en el ejercicio de sus funciones.

La cultura de la transparencia está ya dentro de nuestras organizaciones. Se ha incorporado a cada puesto de trabajo con mayor o menor intensidad, incrementando las funciones del mismo.

Se ha realizado un gran esfuerzo desde todos y cada uno de los niveles de la Administración General del Estado para poner en marcha el Portal de la Transparencia y su actualización permanente, para diseñar los procedimientos y los modelos de resolución, para aplicarlos y para articular el derecho de acceso en sus diferentes niveles orgánicos, directivos y departamentales.

Ello nos permite dar una valoración muy positiva del engranaje diseñado durante el primer año de aplicación de la norma: la información publicada en el Portal, ha pasado de algo más de 500.000 registros, en el inicio, hasta los 850.000 registros de datos a los que se tiene acceso actualmente, siendo las categorías de contratos y subvenciones las que proveen el mayor número de información, el Portal ha recibido más de 4.063.000 millones de páginas vistas, los ciudadanos han realizado 3.329 solicitudes de acceso a la información, de las que se han resuelto el 91,5%, teniendo en cuenta que la administración tiene un mes para resolver las consultas planteadas desde que la solicitud entra en el órgano competente para resolver. El número de consultas en silencio administrativo ha sido de 0,6 % del total.

Es cierto que todavía falta mucho por hacer pero los cimientos del edificio están asentados ya en todos los ministerios y organismos dependientes de la Administración General del Estado que están incluidos en el ámbito del Portal de la Transparencia del Gobierno de España. Solo queda ir levantando los pisos que irán configurando el edificio de la transparencia en nuestro país hasta que consigamos situarlo a la altura de las democracias occidentales más avanzadas de nuestro entorno. *