

La cara visible de la transparencia

El portal de Transparencia del Gobierno de España

A punto de cumplirse un año de la puesta en marcha del Portal de la Transparencia el próximo 10 de diciembre, toca hacer el balance de su puesta en marcha y de su evolución. A pesar de su corta edad ya ha sido premiado por la Asociación Multisectorial de la Información, entre otras cosas, por ser “un portal de acceso claro, fácil e intuitivo y un ejemplo de transparencia, colaboración y participación”.

VICTORIA FIGUEROA
Subdirectora de la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información

JOSÉ ANTONIO NAVARRO BLANCO
Oficina de la Transparencia y Acceso a la Información Ministerio de la Presidencia

El 10 de diciembre de 2013 se publicó en el BOE la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (LTBG). En ese momento todos, salvo unos pocos catedráticos de universidad periodistas ávidos de información y algunos estudiosos de las políticas de gobierno que habían oído hablar de derecho de acceso y de datos abierto, ignorábamos el cambio que iba a suponer en nuestro modo de trabajo la tan esperada LTBG.

En el momento de elaborar esta Ley se decía que éramos el país con más de un millón de habitantes que todavía no disponía de normativa al respecto, aporta una idea del retraso con el que había llegado a España. Desde el Ministerio de Presidencia y dependiendo de la Oficina para la Reforma de la Administración (OPERA), se creó una unidad con rango de subdirección, la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información” (OTAI), cuya dotación fue creciendo paulatinamente desde las dos personas con las que arrancó en el mes de septiembre de 2014 hasta alcanzar las nueve de las que dispone en la actualidad. De este modo, hace ya un año, comenzó su andadura la OTAI, dando pie al inicio de la transparencia en España. La ley ya estaba vigente, pero había que materializarla y hacerla realidad.

Los comienzos

El primer trabajo con el que se encontró la OTAI, a la par que se constituía como Unidad, fue la puesta en marcha del Portal de Transparencia, según lo dispuesto en el artículo 10 de la LTBG. Para ello, en el año 2013, el Ministerio de la Presidencia firmó un convenio con el Ministerio de Hacienda y Administraciones

Públicas, con el fin de que el Portal se desarrollara desde la Dirección General de Modernización (actualmente la Dirección TIC), por disponer de los recursos tecnológicos necesarios, de los equipos de personas capacitados y de experiencia en la creación y puesta en marcha de grandes portales, algunos tan emblemáticos como el del PAG (administración.gob.es), la Ventanilla Única o la Factura Electrónica entre otros.

El trabajo en la OTAI se inició partiendo del legado que nos había dejado, previamente, quienes iniciaron la andadura del Portal en la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes (Ministerio de Presidencia) tras participar en la tramitación de la LTBG. Al analizar la LTBG para plasmarla en un portal, se destacaron dos conceptos que, posteriormente, nos han acompañado a lo largo de nuestro recorrido por la transparencia: por un lado, el concepto de “PUBLICIDAD ACTIVA” entendida ésta como la información que las diferentes administraciones tienen que poner a disposición del ciudadano de manera activa., ¿Pero no publicaba la Administración ya mucha información a través de los 20 años que llevamos haciendo páginas web y de las que tenemos más de 600 en la AGE?., Entonces, ¿qué es lo que publicábamos los organismos en la páginas web?.

Por otra parte, nos encontramos con el concepto de “EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA”. ¿Qué era eso? ¿Consultar a la administración?, ¿pedir información a través de un buzón?, ¿enviar un correo electrónico?... El ejercicio del derecho de acceso a la información, es un procedimiento administrativo en toda regla, que en posteriores artículos de este monográfico se analizará.

Siguiendo con la publicidad activa, vimos que en los artículos 6, 7 y 8



FIGURA 1. Página principal del Portal



FIGURA 2. Detalle de la categoría “Institucional”

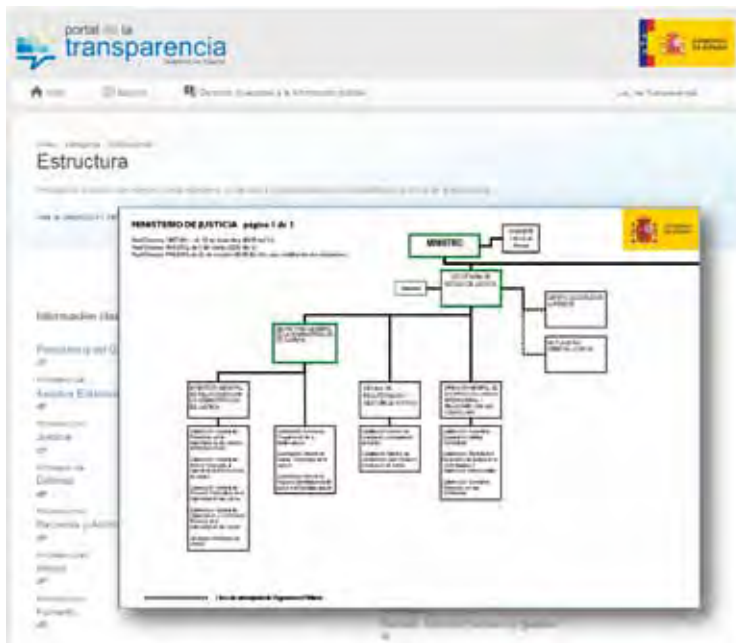


TABLA 1. Origen de la información del apartado “Institucional”

encontrábamos todos los conceptos de información que teníamos que hacer públicos aunque, en su mayoría, como contaremos más adelante, se trataba de información que ya estaba, en su mayor parte, publicada en otros portales, al amparo de otras leyes. El Portal sin embargo, se constituía como el punto único centralizador de toda la información de transparencia del Gobierno de España. Pues bien, al estudiar esos artículos de la Ley, la desgranamos en 23 elementos de información que agrupamos en 3 categorías coincidiendo con los 3 artículos citados: Institucional (art. 6), Normativa (art. 7), y Económica (art. 8).

El reto consistía en saber de qué fuente de información se obtendría cada uno de los 23 elementos de información. Por una parte estaba la información proveniente de fuentes de datos centralizadas, que se cargaría de manera automática, con diferente periodicidad en cada caso. Ejemplos de este tipo son los contratos, que se cargan desde la Plataforma de Contratación del Estado (<https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>), los presupuestos que se enlazan desde el Portal a la Central de Información de la IGAE (<http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/centraldeinformacion.aspx>), etc.

Otro tipo de información, es la que se tendría que alimentar en el portal de manera descentralizada por no existir fuentes centralizadas, pero sí información disponible en cada uno de los organismos, como es el caso de los currículos vitae y las retribuciones de los altos cargos, o los planes de objetivos. Para que cada organismo pudiera incluir esta información, se desarrolló una herramienta que les habilita esta tarea.

Un tercer caso se presentaba cuando toda la información residía en un sistema o servicio externo. En ese caso se optó por enlazar con las fuen-

tes puesto que no tenía sentido volver a integrar todo el sistema en el Portal, al menos en una primera fase. Es el caso de la base de datos de subvenciones que se acordó con la IGAE para que se mostrase en abierto desde el portal de transparencia, o el caso de los informes de fiscalización, que se muestran a través de un enlace al tribunal de cuentas.

Finalmente, a pesar de todos los problemas y del importante volumen de información a integrar, pusimos en marcha el Portal de la Transparencia: <http://transparencia.gob.es/>

De forma adicional, a las categorías y subcategorías identificadas en la Ley de Transparencia, durante este último año hemos añadido nuevas secciones de contenido en el Portal que contienen información no necesariamente identificada en la Ley, pero sí considerada como información de transparencia de interés para los ciudadanos.

El Portal

En la FIGURA 1 mostramos la página principal del Portal de la Transparencia tal y como está en la actualidad. Se pueden apreciar las distintas áreas de información antes referidas. En un lugar destacado se muestran las tres categorías principales de información, según los artículos 6, 7 y 8 de la Ley, como se comentó anteriormente.

A la derecha, está ubicada la sección: “Más transparencia” con enlaces a información de actualidad o a nuevas publicaciones dentro del portal, por ejemplo, Gobierno Abierto. La sección “Informes de interés” contiene enlaces a distintos documentos de interés para los ciudadanos, agrupados por tareas temáticas. Un poco más abajo se encuentran las agendas del Presidente y del Gobierno.

En la zona intermedia se ha situado el buscador de información. Es una herramienta potente que busca



FIGURA 3. Detalle de la categoría “Normativa”



TABLA 1. Origen de la información del apartado “Normativa”



FIGURA 4. Detalle de la categoría “Economía”

Tipo	Localización	Caja	Módulo	Superficie
Oficina	Madrid	100_100000	Edificio de Justicia	100
Oficina	Madrid	100_100000	Edificio de Justicia	100
Oficina	Madrid	100_100000	Edificio de Justicia	100
Oficina	Madrid	100_100000	Edificio de Justicia	100
Oficina	Madrid	100_100000	Edificio de Justicia	100
Oficina	Madrid	100_100000	Edificio de Justicia	100
Oficina	Madrid	100_100000	Edificio de Justicia	100
Oficina	Madrid	100_100000	Edificio de Justicia	100
Oficina	Madrid	100_100000	Edificio de Justicia	100
Oficina	Madrid	100_100000	Edificio de Justicia	100

TABLA 3. Origen de la información del apartado “Economía”

entre todos los elementos de información del portal, previamente indexados durante las cargas desde las fuentes de datos. De hecho, en sus orígenes, se concibió el Portal como un solo buscador tipo “Google” orientado a todo tipo de información, pero después pensamos que era necesario estructurar la información y hacerla más accesible utilizando árboles de navegación por categorías y subcategorías, lo que permitiría también ampliar los contenidos explicativos de cada elemento de información.

En la zona inferior podemos acceder a distintas secciones del portal como son:

- Gobierno abierto: contiene información referida a los compromisos contraídos por España por su pertenencia a la OGP (Open Government Partnership) para el fomento de los principios básicos de gobierno abierto: transparencia, rendición de cuentas, participación y fomento de la tecnología e innovación.
- Acceso a la página de CORA (Comisión para la reforma de la administración): muestra el estado actual de las medidas de reforma y los ahorros generados.
- Novedades de transparencia: recoge noticias y enlaces recientes de interés y que amplían la sección de más transparencia.
- Enlaces de transparencia: facilita enlaces con otros portales de transparencia autonómicos o de otras instituciones.
- Portales Informativos: contiene también enlaces con instituciones y sitios que ofrecen información general de interés para los ciudadanos.
- La guía del ciudadano es un documento general para manejo y navegación por el Portal orientado a FAQs (Frequently Asked Questions), lo que facilita la comprensión por parte de los usuarios.

En cuanto a la información, ésta se agrupa en el Portal según las 3 cate-

gorías principales referidas anteriormente:

- *La categoría Institucional:* contiene información descriptiva de la organización, estructura, normativa destacada y funciones de los Ministerios. Además incluye los planes y programas anuales.
- *La categoría Normativa:* incluye información jurídica relevante y textos normativos en tramitación y aprobados.
- *La categoría Económica:* facilita información sobre actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria, así como información estadística de la Administración General del Estado.

El detalle de la *categoría Institucional* se puede ver en la FIGURA 2 según aparece en el Portal.

- *Estructura:* Recoge los órganos que integran cada Ministerio, a través de organigramas con representación gráfica de la estructura.
- *Normativa destacada:* Recopila la normativa más destacada relacionada con el ámbito de actuación de cada uno de los Departamentos Ministeriales
- *Funciones:* Muestra las competencias que ejercen sobre sectores homogéneos de actividad administrativa los distintos organismos y entidades que conforman la Administración General del Estado.
- *Currículums de Altos Cargos:* Facilita una relación de las funciones, cargos, formación académica y experiencia profesional de cada uno de los altos cargos del Gobierno.
- *Planes de objetivos:* Incluye los documentos en los que se establecen objetivos a desarrollar por el órgano que promueve su adopción y, en su caso, la evaluación de los resultados alcanzados durante la aplicación del Plan.

La TABLA 1 muestra el origen de información de cada uno de los elementos. Cuando la fuente señala que el origen de información son los



TABLA 4. Origen de la información del apartado “Economía”



TABLA 5. Origen de la información del apartado “Economía”

Aunque hemos conseguido que el Portal sea una realidad, somos conscientes de la necesidad de la evolución continua del mismo, tanto en la estética, como en los contenidos, ganando en cercanía al ciudadano e incluyendo nuevos elementos de información de fomento de la transparencia.

ministerios significa que se cargan directamente en el portal utilizando una herramienta ad-hoc para ello.

Como comentábamos anteriormente, no existen datos centralizados para todos los elementos de información, por ejemplo los Currículums o los planes de objetivos. En algunos casos, se está pasando de un modelo de carga descentralizada a uno centralizado, como es el caso de las funciones que inicialmente se cargaban desde la herramienta del Portal por cada organismo y que se está analizando la carga centralizada desde el BOE, accediendo a los Reales Decretos de estructura. La normativa destacada se carga desde la herramienta pero el texto de la norma está enlazado con el BOE.

En cuanto al *bloque de normativa* distinguimos los siguientes elementos de información (FIGURA 3):

- *Normativa en elaboración:* Textos normativos en tramitación con carácter previo a su remisión a las Cortes Generales o su publicación en el Boletín Oficial del Estado.
- *Normativa en vigor:* Normativa ya aprobada y cuyos borradores se han publicado de acuerdo a lo descrito en la categoría anterior.
- *Otras disposiciones:* Información de relevancia jurídica como directrices, instrucciones, acuerdos, circulares u otros documentos con similares características, así como las respuestas a consultas que hayan sido planteadas por los particulares u otros órganos, siempre que supongan una interpretación del Derecho o surtan efectos jurídicos frente a terceros.

En cuanto a la carga de los datos, en la TABLA 2 se muestran los orígenes de información.

Prácticamente toda la información de normativa se carga desde la aplicación de Comisión Virtual del Ministerio de la Presidencia, excepto otras disposiciones (órdenes ministeriales, instrucciones, etc.) que se

cargan por cada uno de los Ministerios utilizando la herramienta del Portal.

El *bloque económico* se puede ver en la FIGURA 4. Es la categoría que más elementos de información agrupa, de acuerdo al artículo 8 de la Ley. Nos remitimos a las descripciones de cada elemento de información que aparece debajo de cada uno de los iconos representativos.

En cuanto al detalle de los orígenes de información, se muestran en las TABLAS 3, 4 y 5.

Como comentábamos anteriormente, las subvenciones no se cargan en el Portal, sino que accede a ellas mediante enlace con la Base de Datos Nacional de Subvenciones, que es una Base de datos externa de la IGAE. Los presupuestos son enlaces a la central de Información que mantiene el MINHAP. Igualmente, para las cuentas anuales e informes de auditoría se enlaza con la aplicación de búsqueda documental que tiene el Tribunal de Cuentas.

Los contratos menores se empezaron a cargar en la Plataforma de Contratación unos meses después del inicio del Portal. Es un ejemplo de información que, hasta la fecha no se centralizaba ni se publicaba y para el cual, gracias a la LTBG, se ha establecido un procedimiento general de adquisición y publicación.

En la tabla 5 cabe señalar que, aunque algunas fuentes sean centralizadas, todavía no se ha establecido un sistema automático de carga de información siendo necesaria la generación de un archivo csv desde los sistemas centrales y su carga manual en el Portal. Tal es el caso de las incompatibilidades proporcionadas por la OCI (Oficina de Conflicto de Intereses) o las indemnizaciones de los altos cargos por razón de su cese. Todos estos sistemas de carga se están analizando para que sean automáticos en un futuro.

Evolución del portal

Aunque hemos conseguido que el Portal sea una realidad, somos conscientes de la necesidad de la evolución continua del mismo, tanto en la estética, como en los contenidos, ganando en cercanía al ciudadano e incluyendo nuevos elementos de información de fomento de la transparencia.

Como no puede ser de otra manera, desde la OTAI realizamos continuos análisis y comparativas con otros portales de transparencia, tanto nacionales como internacionales, recibimos comentarios y críticas desde distintas fuentes y seguimos analizando las necesidades de información tanto en lo relativo a publicidad activa como a las solicitudes que nos realizan los ciudadanos en el ejercicio de su derecho de acceso. Todo esto nos permite entender qué información es la más demandada y en qué formato se debería mostrar para, a continuación, analizar sus posibles fuentes, intentando que sea centralizada y automática para mayor eficiencia del sistema.

Aunque todavía estamos en los principios de la transparencia, y la propia OTAI ha crecido con el Portal, creemos que es momento de evolucionar y, en breve, pondremos en servicio, en colaboración con la DTIC, una nueva versión del Portal, que será una evolución natural del mismo y un cambio tecnológico importante que permitirá mayor flexibilidad en la gestión de contenidos. *

