



CORTES GENERALES

DIARIO DE SESIONES DEL

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Año 2013

X LEGISLATURA

Núm. 290

Pág. 1

CONSTITUCIONAL

PRESIDENCIA DEL EXCMO. SR. D. JUAN CARLOS VERA PRÓ,
VICEPRESIDENTE PRIMERO

Sesión núm. 11

celebrada el miércoles 20 de marzo de 2013

Página

ORDEN DEL DÍA:

Comparecencias para informar en relación con el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Por acuerdo de la Comisión Constitucional. (Número de expediente 121/000019):

- De la señora presidenta de la Asociación de Archiveros en la Función pública (De Andrés Díaz). (Número de expediente 219/000227) 2
- De la señora abogada del Estado en excedencia, miembro de la Coalición Pro Acceso (De la Nuez Sánchez-Cascado). (Número de expediente 219/000228) 6
- Del señor representante de RADA, Red de Abogados para la Defensa Ambiental (Ruiz Salgado). (Número de expediente 219/000229) 11
- Del señor representante portavoz del Foro por la Transparencia (Navarro). (Número de expediente 219/000230) 13

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 2

Se abre la sesión a las cuatro y treinta y cinco minutos de la tarde.

El señor **VICEPRESIDENTE** (Vera Pró): Señorías, comenzamos la sesión de la Comisión Constitucional con el orden del día que ustedes conocen y que responde al que aprobamos en la reunión de la Mesa y portavoces del pasado día 14, con la única salvedad de que en aquella reunión aprobamos la comparecencia de cinco personas, sin embargo, una de ellas no ha podido asistir en el día de hoy, y por lo tanto vamos a sustanciar cuatro comparecencias, que lo vamos a hacer conjuntamente.

Ante todo, quiero agradecer la presencia en esta Comisión de los cuatro comparecientes, doña Rosana De Andrés Díaz, presidenta de la Asociación de Archiveros en la Función Pública; de doña Elisa De la Nuez Sánchez-Cascado, miembro de la Coalición Pro Acceso; de don Antonio Ruiz Salgado, representante de RADA, Red de Abogados para la Defensa Ambiental; y de don Joan Navarro, representante-portavoz del Foro por la Transparencia.

Permítanme darles la bienvenida a esta Comisión, en la que pretendemos que nos den ustedes su opinión sobre un proyecto de ley que nosotros consideramos de mucha importancia como es la ley de transparencia. En esta ocasión, como acordamos en la reunión de la Mesa y portavoces, el formato, por cuestiones de tiempo, será el siguiente: primero intervendrán los comparecientes sucesivamente, por un tiempo de quince minutos, para que a ser posible en ese tiempo nos expliquen su visión acerca del proyecto de ley; posteriormente, tendrán la palabra los diferentes portavoces de los grupos parlamentarios por un tiempo máximo de diez minutos para que les formulen las preguntas y les soliciten las aclaraciones que estimen conveniente; y finalmente, tendrán ustedes otra vez la palabra para contestar y responder a las preguntas y dar las aclaraciones que consideren oportunas.

Sí quiero solicitar a los comparecientes que ese turno final, aunque después lo recordaré, sea para contestar las diferentes preguntas que les realicen los portavoces y que no abran un debate entre ustedes sobre las consideraciones que haya podido hacer uno u otro en su intervención. Y, sin más preámbulos, agradeciéndoles nuevamente su presencia, tiene la palabra doña Rosana De Andrés Díaz, presidenta de la Asociación de Archiveros en la Función Pública.

La señora **PRESIDENTA DE LA ASOCIACIÓN DE ARCHIVEROS EN LA FUNCIÓN PÚBLICA** (De Andrés Díaz): Señor presidente, señorías, agradezco que se me haya llamado en calidad de experta a propuesta de representantes de diferentes partidos del arco parlamentario. Es para mí un honor comparecer ante esta Comisión en relación con una materia que me parece trascendental para testimoniar derechos y deberes de los ciudadanos y de las administraciones públicas, y hacer confiable y viable la ley de transparencia, los documentos y los archivos públicos, una materia lamentablemente desconocida. El hecho que lo demuestra es la falta de una política de gestión documental en las administraciones públicas que sea realista, global y coherente. Casi todo el mundo —gestores públicos y ciudadanos— cree que sabe lo que es un archivo. Y es difícil explicar, concentrando en una intervención, su complejidad, una intervención que tiene que ser necesariamente breve, habida cuenta del foro en el que me encuentro.

Vengo a hablar como facultativa de archivos y representando a la asociación que antes ha mencionado el presidente de la Mesa, lo mismo que un equipo médico les informaría sobre la enfermedad de un paciente y el tratamiento que debe seguir, o un estudio de arquitectos que detecta las grietas de un edificio y aconseja las obras que se deben realizar. El paciente debe saber que, si no sigue el tratamiento, morirá, y los dueños del edificio que, si este no sufre unas obras, acabará por hundirse. Nuestro paciente está enfermo, gravemente enfermo, y nuestro edificio está agrietado. He hablado de equipo médico y de estudio de arquitectos para recalcar que estas propuestas responden a un colectivo técnico y que pueden estar seguros de que el diagnóstico es acertado.

Si conseguimos entre todos modificar el texto según las sugerencias de estos facultativos, evitaremos que la ley de transparencia se convierta en una norma más, en una ley que no solo no sirva, sino que agudice la dispersión normativa en materia de acceso a los documentos públicos, que no pueda garantizar la fiabilidad de los datos que comuniquemos y disloque el procedimiento de acceso una vez más, incrementando la confusión en la aplicación del derecho de acceso y, en consecuencia, la arbitrariedad en el servicio a los ciudadanos.

Mi propósito es doble, y trataré de exponerlo de forma simultánea. En primer lugar, centrar el fondo de la cuestión y transmitirles el diagnóstico de la situación de los documentos públicos; y en segundo lugar, proponerles modificaciones puntuales que son imprescindibles para que la ley sirva a los fines perseguidos. La primera modificación que propusimos en el comité de expertos fue incluida en el artículo 10 del nuevo borrador; era una referencia expresa a los documentos para diferenciarlos del concepto de información.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 3

Pero sería conveniente añadir en el proyecto una referencia a los requisitos básicos que deben tener los documentos de los organismos públicos. Creemos que todo el capítulo 3 debería cambiar su enunciado para ser derecho de acceso a los documentos de los organismos públicos, o cuando menos derecho de acceso a los documentos y a la información pública, así como que deberían cambiar también los respectivos enunciados de los artículos 9 y 10, porque en este capítulo se está hablando, sobre todo de forma nítida en la sección primera, de acceso a los documentos y no de acceso a la información en general. De hecho, la referencia que hace el artículo 9 del proyecto de acceso a la información al artículo 105.b) de la Constitución reafirma ese carácter, reafirma que estamos hablando de acceso a los documentos. Ese anclaje constitucional así lo expresa.

Para que haya transparencia, la información tiene que ser veraz y tener sustento documental. Los datos oficiales deben ser creíbles por estar respaldados por fuentes verificables; son los documentos públicos y oficiales en cualquier soporte los que proporcionan fiabilidad a los datos oficiales que se van a difundir en base a la ley de transparencia. Y para que sean fiables deben cumplir fundamentalmente cinco requisitos: autenticidad, que significa probar que el documento es lo que afirma ser, que ha sido creado y recibido por quien dice ser y en el momento en que se dice; fiabilidad, que el documento sea una representación completa y precisa de las operaciones, actividades o hechos que testimonia; integridad, que permanece inalterable frente a modificaciones no autorizadas; disponibilidad, que esté localizado y siempre recuperable; y cadena de custodia ininterrumpida en los archivos públicos, que desde su creación los documentos hayan estado siempre en ellos, lo cual en los soportes electrónicos es, si cabe, más problemático aún que en los tradicionales. Tenemos que hablar, no de calidad de los datos, sino de credibilidad de los datos.

¿Estamos produciendo, gestionando y cuestionando documentos sobre la base de estos requisitos? Si nuestros documentos públicos no los reúnen, no podemos ofrecer datos públicos de valor que sirvan para hacer transparente el proceso de toma de decisiones y la rendición de cuentas, que sirvan para fomentar el compromiso ciudadano, proporcionar mejores servicios públicos y disfrutar de una sociedad más informada y más participativa.

¿Podemos confiar en nuestros documentos públicos, sabemos dónde se custodian, si están disponibles? Entre la cantidad de datos que generan las administraciones públicas, ¿sabemos cuáles son los más idóneos por su contenido, cuáles son recapitulativos, reutilizables?, ¿sabemos cuáles se han eliminado por falta de espacio y medios sin discernimiento previo?, ¿persisten valores probatorios? Es necesario que aquellos aspectos de la ley que tienen una incidencia directa en los archivos públicos sean repensados con sumo cuidado.

No son puntos débiles del proyecto, sino modificaciones imprescindibles. Por una parte, proponemos incluir una disposición final o adicional que exprese la necesidad de elaborar una ley de archivos de ámbito general que garantice la igualdad de todos los ciudadanos en la capacidad de uso de los documentos que son necesarios para el ejercicio de sus derechos, que establezca la obligación de conservar los documentos mientras tengan valor probatorio, de crear sistemas archivísticos y de gestión de documentos que contemplen de forma integral el ciclo vital de los documentos públicos. Y, por otra parte, modificar fundamentalmente la disposición adicional primera; su actual redacción podría producir un ataque frontal al derecho de acceso a la información pública. Proponemos modificarla, sobre todo en lo que se refiere al acceso a los archivos históricos, para no perpetuar el error cometido en el artículo 37 de la Ley 30/1992, que remitía el acceso a los archivos históricos a su regulación específica, cuando estos no están definidos —me refiero a los archivos históricos— en ninguna norma concreta, sino que al contrario, según la Ley del Patrimonio Histórico Español, el patrimonio documental lo integran todos los documentos públicos desde el mismo momento en que se generan.

Para que lo entiendan, les ruego que tengan paciencia y presten atención a unas precisiones técnicas especiales: por una parte, el ciclo vital de los documentos y, por otra, los tipos de archivos. El ciclo vital de los documentos es el conjunto de las etapas o periodos por los que atraviesa la vida de un documento desde su identificación en un sistema de gestión de documentos hasta su selección para conservación permanente de acuerdo con la legislación sobre archivos de aplicación en cada caso, o para su destrucción reglamentaria; es la definición que recoge el real decreto que aprueba el Esquema Nacional de Interoperabilidad. La permanencia en cada fase del ciclo vital se debe establecer tras un procedimiento de valoración, que está regulado por otro Real Decreto, el 1164/2002. Ese procedimiento de valoración nos informa sobre qué información poseen los documentos y cuál es su régimen de uso y acceso; cuánto tiempo deben permanecer en cada tipo de archivo; si son susceptibles de eliminación por extinción de

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 4

valores y en qué plazo. El procedimiento de valoración asigna a cada serie documental —un conjunto homogéneo de expedientes— un traje a medida: no sirve un proceso de valoración para todos los documentos, cada uno tiene su traje a medida, cada serie documental. Se estudia quién es el productor, cómo y por qué genera los documentos, la frecuencia de uso como antecedente para toma de decisiones, para usos legales, contables, jurídicos, los que sean; cuándo prescriben sus valores probatorios o testimoniales, en su caso si son de conservación permanente o se pueden eliminar en un plazo determinado. En la Administración General del Estado este proceso de valoración se realiza a través de dos organismos, de dos órganos colegiados: las comisiones calificadoras departamentales y la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos. En consecuencia, el procedimiento de valoración es esencial para que la transparencia pueda ser efectiva.

¿Tenemos todos los documentos públicos valorados? No, no los tenemos. Por las siguientes razones, encadenadas unas detrás de otras, consecuencia unas de otras: razones de índole interna y de índole general. Razones de índole interna son la falta de responsabilidad patrimonial documental de los gestores públicos; la falta de conocimiento de la función de los archiveros en la organización. Caso de que exista la plaza de archivero, la falta de ubicación adecuada de los archiveros en el organigrama; falta de medios materiales y humanos asignados al archivo central coordinador de los archivos de gestión; inexistencia de un sistema, por tanto, archivístico, y falta de colaboración de las unidades de gestión en ese sistema.

Hay otras razones de índole general. En aras de una falsa austeridad —las comisiones calificadoras mencionadas de los organismos no generan ni generaban gasto—, en 2011, por el decreto 776/2011 se suprimieron estos órganos colegiados en más de quince ministerios y organismos. Hagamos números, señorías. Las comisiones ahorran costes, la eliminación de documentos reglamentada, de documentos sin valores primarios y secundarios, supone un ahorro para la Administración en cuanto a espacio de almacenaje en cualquier soporte, sea virtual o físico, de personal a su cargo y gastos de conservación preventiva. Sin su trabajo, sin el trabajo de las comisiones colmamos nuestros archivos, nuestros depósitos y recurrimos a servicios externos, privados de custodia, con lo cual rompemos la cadena de custodia pública. ¿En ese sistema es en el que deseamos basar las fuentes verificables y fiables para el ejercicio de la transparencia? Un ministerio que externaliza los servicios de archivo paga 30 euros anuales por metro lineal de documentación; un ministerio que no los externaliza y utiliza los recursos profesionales y materiales propios reduce el gasto a 3,66 euros anuales por metro lineal. Les pondré otro ejemplo, entre 2007 y 2013 una comisión departamental ha eliminado en los archivos de oficina 35 kilómetros lineales de documentación en el contexto de un fondo documental de 300 kilómetros; también ha conseguido la organización de 6 kilómetros lineales de documentación de conservación permanente, documentación que antes las oficinas no consultaban para recursos, para certificaciones y para atención al ciudadano, y que después de estar ordenados en el archivo central continuamente consultan para el ejercicio de sus actividades. Esta eliminación de 35 kilómetros lineales y de conservación permanente de 6 kilómetros puede parecer un éxito; lo es, pero podría haberse hecho en la mitad de tiempo si las piezas del engranaje hubieran funcionado mejor.

En último lugar, la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos se creó —para que se hagan una idea— en 1985, no se constituyó hasta dieciocho años después; tres años después valoró las primeras series documentales, y desde 2006 solamente se ha reunido para calificar, valorar series documentales, diez veces. Entonces, caso de que en las administraciones públicas contáramos con ese traje a medida valorable que es fundamental como paso previo a la transparencia en el ejercicio del derecho de acceso, los gestores públicos conocerían su producción anual de documentos, los plazos según los cuales se tienen que conservar, cuándo se deben pasar a un archivo, su uso, su acceso. Y no sucedería lo que es tan habitual y es que la falta de espacio físico, ya sea en metros lineales de estantería o en memoria virtual, sea el primer riesgo para la supervivencia de los documentos públicos, y por lo tanto de los documentos probatorios que sustentan el ejercicio del derecho de acceso.

Sí, es bastante frecuente en los gestores públicos no reflexionar sobre la gestión de documentos que producen y el uso o no uso que hacen de ellos, no ocuparse de que el archivo de su unidad esté al día y conforme a las normas archivísticas, permitir la acumulación indiscriminada de documentos, mandar eliminarlos cuando ya no caben sin valorar si persisten valores probatorios. Caso de que en su organización haya un archivero y decidan consultarlo, le presionan para que proponga la eliminación de más documentos de los debidos y en un plazo más corto, sin que se hayan extinguido esos valores probatorios; es decir, mala gestión documental de principio al fin.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 5

En resumen, ¿por qué el real decreto que aprueba el Esquema Nacional de Interoperabilidad asume estos conceptos archivísticos y la ley de transparencia no? Debemos corregirlo.

Segunda precisión técnica, los tipos de archivos. Nos preguntamos por qué esta ley solo afecta a los archivos de gestión o de oficina. Me gustaría haberles presentado unas fotos bastante gráficas que traía, pero los medios no me lo han permitido. Se las resumo, son unas fotos de archivos de gestión, de consulta diaria por las oficinas, en cuartos de baño, en almacenes anejos a las oficinas administrativas, inundados, quemados, etcétera, y luego fotos de archivos centrales de los organismos donde se han creado sistemas archivísticos —escasísimos—, donde está todo perfectamente informatizado y recuperable al momento. Pero, lamentablemente, no se lo puedo enseñar. Y yo creo que les hubiera despertado un poco el ánimo de todo lo que estoy explicando. En cualquier caso, se lo puedo hacer llegar. Si vieran esa diferencia entre los archivos de gestión sin controlar y los archivos centrales controlados, pasaríamos directamente de considerar la gran cuestión, que es la transparencia, al ejercicio real del derecho de acceso, un derecho que tenemos los ciudadanos a no presentar documentos que ya se han presentado, a documentos que necesitamos para un juicio, y también al ejercicio efectivo de cualquier derecho ciudadano.

Vistas esas imágenes, virtualmente, hablemos sobre el ámbito objetivo de aplicación de esta ley y la tan desafortunada previsión de la disposición adicional primera, que recalco. Conforme a ella, se rige por su normativa específica el acceso a la información obrante en archivos que no sean de gestión o de oficina. Es sumamente desafortunada por los siguientes motivos, dos: primero, porque lo que importa es la información, independientemente de cómo sean de antiguos o de recientes los documentos que sirven de prueba o qué fase de su ciclo vital o en qué tipo de archivo se encuentren. La documentación en sí no es administrativa o histórica, es su uso el que es administrativo o histórico. En la misma documentación pueden unirse las dos características. Pongamos ejemplos, los documentos sobre vías pecuarias conservados en el Archivo Histórico Nacional tienen doble uso, el de quien estudia la trashumancia en el siglo XVII y el de quien intenta demostrar la invasión de un dominio público en un juicio. Los planos de una estación de ferrocarril en la República Dominicana construidos por el Ministerio de Fomento en el siglo XIX tienen un doble uso, el de los propios dominicanos que quieren documentar su historia, y también el del estudio de arquitectos al que se le encarga la remodelación del edificio para convertirlo en un centro comercial. Los documentos sobre los saharauis tienen un doble uso, el del historiador que estudia la presencia de España en África, y el de la ONU si quiere convocar un referéndum de autodeterminación.

La falta de una política de gestión documental adecuada nos ha conducido a que información de las mismas fechas y contenidos se encuentre repartida tanto en archivos de oficina como centrales, generales, intermedios e históricos. Como esa política no ha existido, ha funcionado el azar y las circunstancias. ¿Cuáles son? La abundancia o falta de espacio, los traslados de edificios, la negligencia —o diligencia— de los gestores públicos, etcétera. Hacer depender el alcance del derecho de los ciudadanos según en qué tipo de archivo obre la información a la que van a intentar acceder parece un sinsentido. ¿Por qué algunas solicitudes de información, en función del archivo en el que obren, se van a regir por una normativa de transparencia o por una normativa específica de archivos estatal o autonómica? En segundo lugar, las denominaciones de los distintos tipos de archivos en la Administración General del Estado en las comunidades autónomas pueden variar según las legislaciones y las prácticas, y pueden surgir problemas de concepto y problemas de aplicación. La ley no aclara con precisión, sino que plantea dudas sobre cuál es el régimen de los archivos centrales.

En conclusión, ya que han emprendido la tarea legislativa de sustituir el artículo 37 de la Ley de Procedimiento Administrativo por una ley de transparencia, lo que se encuentra acorde con el derecho comparado, es que esta ley regule el acceso a cualquier tipo de información obrante en cualquier tipo de archivos, incluidos los históricos. Habría, por tanto, que derogar —es nuestra opinión— el artículo 57 de la Ley del Patrimonio Histórico Español, o bien modificarlo sustancialmente para decir que el acceso a los archivos se regulará de acuerdo con lo establecido en esta ley de transparencia. Así también se resolvería definitivamente un problema al que diariamente nos enfrentamos en los archivos: la indefinición de los plazos de acceso a los documentos con datos de carácter personal. Debe corregirse, en consecuencia, también el artículo 12 del proyecto sobre protección de datos personales, concretamente el apartado 4.a), porque reposa en esa indefinición de plazos del artículo 57 de la ley del patrimonio. Esta indefinición priva a los titulares de datos de carácter personal de derechos fundamentales como el de la intimidad, por el mero transcurso del plazo del tiempo.

El profesor Guichot afirmaba en esta misma Comisión que los archivos históricos sirven a una finalidad diferente, que es la cultural. Y eso sí justifica que haya, según él, reglas propias para el acceso de los

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 6

investigadores. Esta perspectiva la consideramos muy poco realista. Es la que responde a la dependencia competencial de los archivos del Ministerio de Cultura, lo cual, a nuestro entender, es un grave error. Es necesario precisar el alcance de esta cuestión. Los denominados archivos históricos tienen, sí, una especial vocación cultural, pero no solo conservan documentos históricos, sino de conservación permanente, por la pervivencia en ellos de valores probatorios. El reciente caso Odyssey es suficientemente revelador, y por supuesto no es el único. Poder demostrar con documentos históricos del Archivo General de la Marina y del Archivo General de Indias que la fragata Mercedes portaba el tesoro, que era un buque de guerra de la Armada Española en misión oficial y que fue hundido en un acto de guerra ha sido fundamental para ganar el juicio en los tribunales de los Estados Unidos contra la empresa Odyssey, que había encontrado el pecio y tomado el tesoro.

Para finalizar, quería mencionar las unidades de información contempladas en el artículo 18. Sabemos que los organismos de las administraciones públicas ya cuentan con unidades de atención administrativa a los ciudadanos, y en los mejores casos con archivos centrales en la mayoría de ellos, si bien no existen sistemas archivísticos estructurados, como mencionaba anteriormente. En la Administración General del Estado son esos archivos centrales o generales los que tradicionalmente vienen día a día atendiendo las demandas de acceso de los ciudadanos a los documentos que custodian, y sirviendo de enlace con los documentos que custodian los archivos de oficina. Son ya unidades de información a pleno rendimiento, y deberían ser considerados a todos los efectos unidades de información para los documentos bajo su responsabilidad. La organización a la que pertenezco tiene una cartera diaria permanente de 200, 250 ciudadanos. Habida cuenta de esta especialización de los archivos centrales en las demandas de información, nos resulta paradójico que en la ley no aparezca reflejado el papel esencial de los archivos centrales, de los organismos en las unidades de información que la ley crea. Si no se modifica esta redacción, nos encontraremos con dos vías de demandas ciudadanas independientes en su tramitación y resolución, que pueden versar sobre las mismas materias y ofrecer los mismos resultados —por lo tanto, duplicidad de funciones—; o no, quizá se obtengan resultados dispares. Porque lo que es evidente es que los usuarios de los archivos van a seguir dirigiéndose a ellos. Consideramos que es esencial que toda organización cuente, por lo tanto, con su sistema archivístico y con un archivo central y que aparezca en la ley de transparencia, que coordine el funcionamiento de los de gestión; ¿por qué no mencionarlos como apoyo necesario a las unidades de información que se crean?

Para terminar, les detallaré cuatro conclusiones. Primera, previamente a la entrada en vigor de la ley, se deben poner en marcha en los organismos públicos sistemas archivísticos que desarrollen una política de gestión documental global, coherente y eficaz, cuya coordinación la ejerza un archivo central con archiveros especialistas. Esto debería reflejarse —a nuestro entender— en una nueva disposición final o adicional. Segunda, los documentos públicos que sustenten la información veraz deben ser generados y gestionados de una forma integral sin interrumpir la cadena de custodia, siempre conforme a esos requisitos que mencionaba anteriormente y bajo la responsabilidad de funcionarios públicos especializados, preferentemente archiveros. Estas características de los documentos públicos deben quedar reflejadas en la ley de transparencia. Tercera, para que esta ley sea viable y eficaz, los archivos públicos deben ser considerados como sector preferente a la hora de la reposición de efectivos. Presidente, señorías, estamos en cuadro. Con los medios humanos actuales será difícil atender las demandas de información de los ciudadanos y, no nos engañemos, la solución no pasa por las nuevas tecnologías. Como hemos indicado anteriormente, y espero haberme expresado con la suficiente claridad, la gestión documental de inscripción, valoración de documentos, selección, cadena de custodia y atención al público requiere un tratamiento profesional, y el factor humano en eso es insustituible. Y cuarta, modificar la redacción de la ley en los términos expresados para evitar que sea una norma más y se agudice la dispersión y confusión normativas, obviando la simplificación normativa que en su propia disposición adicional segunda menciona.

Señorías, hay un trinomio indisoluble entre transparencia, acceso a los documentos y archivos. Nos ponemos a su disposición para trabajar en el establecimiento de una política de gestión documental realista, global y coherente, algo que es muy novedoso porque no ha estado nunca en la agenda política, y los archiveros hemos tenido siempre escasa o nula voz en los centros de toma de decisiones.

El señor **VICEPRESIDENTE**: Tiene ahora la palabra la señora De la Nuez Sánchez-Cascado.

La señora **ABOGADA DEL ESTADO EN EXCEDENCIA, MIEMBRO DE LA COALICIÓN PRO ACCESO** (De la Nuez Sánchez-Cascado): Lo primero que quiero es agradecer la invitación a comparecer ante esta Comisión, y también quería aclarar, en relación con la presentación que ha hecho el presidente,

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 7

que efectivamente soy miembro a título personal de la Coalición Pro Acceso, pero también tengo una experiencia profesional que quiero poner de relieve porque tiene que ver con el enfoque que voy a hacer de la ley.

Yo soy abogada del Estado, he trabajado muchos años dentro de la Administración, ahora estoy excedente y tengo mucho contacto con el sector público, y por tanto creo que les puedo aportar, en relación con lo que he visto con otros comparecientes, una visión también práctica —porque también he sido gestora pública, he estado de secretaria general en una entidad pública empresarial— de cómo puede afectar la transparencia al sector público. Y además, como abogada en ejercicio he tenido algunas actuaciones judiciales, no en temas estrictamente ligados con la ley de transparencia, obviamente, pero sí con temas que tienen mucho que ver en procesos de contratación o de subvenciones. Por tanto, quería completar un poco esa presentación, sobre todo porque después, si quieren, en el turno de preguntas pueden hacer uso de esta experiencia, que ya digo que es de carácter práctico y creo que puede tener cierto interés.

En primer lugar, también les quería señalar una cosa que me parece muy relevante. Por supuesto, la ley es un gran avance, también creo que es técnicamente muy perfeccionable, creo que muchos comparecientes lo han dicho así, saben también un poco que la Coalición Pro Acceso considera que la ley es insuficiente, el Consejo de Estado ya en su dictamen ha dejado claros muchos problemas técnicos, pero desde luego es un gran avance, es una palanca, puede ser una herramienta importante, y una herramienta además muy necesaria en el contexto de la España actual, con las preocupaciones que ahora mismo tienen los españoles.

Pero lo que yo quiero resaltar es que nosotros en el ordenamiento jurídico español tenemos muchas leyes y muy buenas, y muchas veces el problema no es normativo, sino que el problema es sencillamente que muchas leyes se incumplen o no se cumplen suficientemente y que no pasa nada. Por tanto, lo que sí me gustaría destacar, en primer lugar, es que lo más importante de la ley, aparte de que cuanto mejor sea técnicamente y más ambiciosa, mejor, es que la ley se cumpla. Y para que la ley se cumpla lo esencial es que haya una voluntad política de cumplimiento. Esto lo quiero resaltar porque, más allá de que después hablaré un poquito del sistema de infracciones y sanciones y del órgano de supervisión, esto es una cosa muy relevante. Yo particularmente pienso, y como les he dicho tengo experiencia práctica, que en España no está implantada para nada la cultura de la transparencia en las organizaciones públicas. Y también quiero destacar que incluso sin ley de transparencia es perfectamente posible ser transparente cuando uno es gestor público, no solo porque ahora mismo las herramientas están disponibles, todos los organismos tienen páginas web, mejores o peores, plataformas; es decir, las herramientas están disponibles, y aunque no esté aprobada la ley de transparencia tenemos ya muchas normas sectoriales, no solo las referidas a medio ambiente o a archivos, sino por ejemplo las que yo conozco bien, contratación pública, subvenciones, que se imponen obligaciones de transparencia en la Ley General Presupuestaria, y sin embargo en España no hay una cultura de transparencia. Yo casi creo que hay una cultura de opacidad. A los gestores públicos les cuesta mucho ser transparentes. Insisto, no es un problema de herramientas informáticas, es un problema o de falta de cultura, de temor, o sencillamente de que no interesa.

¿Por qué les digo esto? Porque —insisto mucho— es que ya se puede ser transparente sin necesidad de aprobar la ley de transparencia. Yo les pongo casos concretos que me han pasado a mí. A veces nosotros, en temas de contratación pública, de subvenciones, porque mi cliente quiere saber por qué se ha adjudicado un determinado contrato o se ha dado una determinada subvención, tenemos que proceder a poner un recurso administrativo para que nos enseñen el expediente administrativo; esto sucede bastante, para conocer qué ha pasado en ese procedimiento. Si ustedes se van a la Ley de Contratos del Sector Público, hay muchas cosas que se tienen que publicar, y otras no se dice que se tengan que publicar, pero si uno quiere ser transparente —me refiero, por ejemplo, a los informes técnicos de valoración—, se puede perfectamente enseñar o publicar. Asimismo les cuento, también por experiencia profesional, que por ejemplo con la Comisión Europea es absolutamente frecuente que ellos mismos, sin que tú se lo pidas, te manden el informe técnico que soporta, por ejemplo, que no hayas resultado adjudicatario de un contrato o de una subvención. Por eso insisto mucho en esta idea de que tiene que haber una voluntad de ser transparente.

Dirán ustedes que hay ciertos límites legales. Sí, los hay, pero los límites son bastante menos estrictos de lo que parece que creen los gestores públicos. Yo también he seguido la comparecencia del director de la Agencia de Protección de Datos, y él decía una cosa que yo también he visto. Muchas veces los

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 8

gestores públicos se amparan en la Ley de Protección de Datos para no dar cierta información sin ninguna justificación. Esto es una cosa importante. La Ley de Protección de Datos, en primer lugar, como saben ustedes, se refiere a datos de carácter personal; de entrada, las personas jurídicas no están en la Ley de Protección de Datos. Cuando hablamos de contratos o de subvenciones, por citarles de nuevo los casos en que hay problemas de transparencia, normalmente no estamos hablando de datos personales. Pero es más, los datos personales que creo que son especialmente relevantes no son los datos meramente identificativos. Es decir, cuando hablamos de protección de datos personales nos estamos refiriendo a los datos que tienen relevancia para la intimidad, y por supuesto los datos que tienen una protección superior, no por ejemplo al nombre, al teléfono, a los apellidos o al domicilio, como muchas veces se entiende en España, a mi juicio incorrectamente. Y de nuevo este tipo de datos se da sin ningún problema en instancias como la Comisión o el Parlamento Europeo. Por tanto, quiero insistir en esta idea, que no esperemos que todo sea porque la ley lo diga o lo deje de decir, tiene que haber un cambio de cultura política y de cultura administrativa y de cultura de gestión pública, es esencial. En este sentido, por ejemplo, a mí la exposición de motivos de la ley me parece perfecta, creo que es lo que es necesario, y ahora falta ver que efectivamente la ley se convierta de verdad en ese instrumento que esperamos que sea.

Por destacar, y entrar ya un poco en el articulado de la ley, otro punto que me parece fundamental es el tema de su ámbito de aplicación. He visto también en las comparencias anteriores que se ha tratado aquí. Yo creo que el problema fundamental de la concepción del ámbito de aplicación de la ley deriva de esa conexión con el artículo 105 de la Constitución como un derecho de acceso a registros públicos, y por tanto un derecho que se ejercita frente a las administraciones públicas. El problema, efectivamente, y aunque se ha hecho un esfuerzo por ampliar el ámbito de aplicación de la ley y recientemente parece que se va a incluir también, como yo creo que es una demanda ciudadana clarísima, a partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, o incluso a la Casa del Rey, lo cierto es que técnicamente es difícil porque la ley está configurada como está. A mi juicio, y sin perjuicio de que las cuestiones técnicas se puedan tratar con más detalle, el problema es de concepto. Si estamos pensando en un derecho de acceso a archivos y registros de las administraciones públicas, directamente incluir a este tipo de entidades u organismos —muchos de ellos no son públicos, aunque se pueda decir que los partidos son parapúblicos—, es complicado.

Si vamos a otro tipo de planteamientos —y no entro ahora en la cuestión de si debe o no ser un derecho fundamental, cosa que yo particularmente creo que sí—, simplemente pensemos en algo parecido a debe ser público aquello que tiene que ver con la gestión del dinero público. Esta es una idea que en derecho comparado, aunque hay muchísimas leyes y muy distintas —esto también hay que tenerlo en cuenta; no es fácil encontrar una ley que responda exactamente a las necesidades de cada país, porque como es lógico cada una tiene que ver con el contexto histórico y la situación de su país—, pero digamos que la idea de ligar esta transparencia o derecho de acceso a la información pública a la gestión de fondos públicos es una idea que parece razonable, más allá de que se vea cómo se pueda articular. Y la otra que me parece también muy razonable es ligarlo no solo a la gestión de fondos públicos, sino a la relevancia institucional o para la democracia que puedan tener determinadas instituciones, por ejemplo, básicamente los partidos políticos. Es decir, yo creo que hay que revisar claramente el ámbito de aplicación de la ley, que sea lo más amplio posible, intentar no restringirlo, como hace ahora mismo el texto, a actos sujetos al derecho administrativo, por ejemplo de este Parlamento, de este Congreso —yo no sé qué tipo de actos sujetos a derecho administrativo dicta el Parlamento, pero intuyo que no serán muchos—, intentar ir a este concepto que digo yo más amplio. Tampoco me gusta la idea de reducirlo al ejercicio de potestades administrativas, porque entiendo que tampoco, por ejemplo, un partido político va a ejercitar nunca potestades administrativas. Es decir, tendríamos que buscar —en mi opinión— una definición del ámbito subjetivo de la ley que sea lo suficientemente amplio para satisfacer esta demanda ciudadana, que creo que ustedes conocen igual que yo, y que técnicamente sea razonable. E insisto, en la legislación de derecho comparado hay ejemplos que nos pueden ayudar. A mí particularmente me gusta mucho la legislación chilena, que es muy amplia en cuanto al derecho de acceso a la información pública y que contiene una serie de presunciones que también me gustan mucho, como por ejemplo presumir que de entrada todo lo que hace una institución pública tiene carácter público. Es decir, son principios o presunciones que ayudan a ampliar el ámbito de aplicación de la ley.

Otro aspecto de la ley —o no exactamente de la ley, más bien del conjunto normativo— que me gustaría destacar, y que creo que algunos comparecientes anteriores no lo han hecho, es el hecho de que ya empieza a haber leyes autonómicas, que supongo que ustedes también conocen, sobre transparencia.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 9

¿Cuál es el problema de que haya leyes autonómicas? De las dos que he podido mirar, que son la gallega y la navarra, básicamente el ámbito es muy distinto, y la amplitud con que se reconoce el derecho también es distinta. Por tanto, no estamos en un ámbito organizativo o en un ámbito procedimental, estamos directamente en un ámbito de definición de la amplitud del derecho de acceso. De nuevo pienso que no es razonable a estas alturas que los ciudadanos españoles tengan en distintas comunidades autónomas distinto derecho de acceso, distinto derecho a la transparencia, y esto es lo que parece que se está consagrando. La ley gallega en particular es bastante más generosa, por así decirlo, que la ley estatal, y por ejemplo la ley del Parlamento de Navarra incluye temas sobre participación política que no están en absoluto incluidos en la ley de transparencia, a mi juicio correctamente. Pero quiero decir que estamos ante un ámbito normativo que se está haciendo complejo, disperso, y de entrada suscitando diferencia de derechos de los ciudadanos con respecto a la transparencia según la comunidad autónoma donde se encuentren.

Otra idea que también me gustaría destacar y que tiene que ver un poco con lo que he dicho al principio sobre el tema del cumplimiento de la ley es el tema de las limitaciones al derecho de acceso, que creo que también ha sido tocado por anteriores comparecientes. Como saben, la ley tiene la parte de publicidad proactiva que, sinceramente, si se cumple, estaría fenomenal, aunque todavía se puede ir más lejos, y tenemos la parte reactiva, el derecho de acceso que tienen que solicitar los ciudadanos. Y aquí efectivamente los límites son muy amplios. Se ha dicho, y es cierto, que límites amplios hay en otras legislaciones, también los hay en el reglamento comunitario de 2001; es decir, es normal que haya límites amplios, pero ¿cuál es la preocupación, cómo se van a interpretar esos límites por el órgano administrativo que va a tener que contestar a esas solicitudes de acceso? ¿Por qué digo esto? Porque yo estoy de acuerdo con lo que han dicho anteriores comparecientes, que precisar todo por ley es prácticamente imposible. El órgano administrativo tiene que tener un ámbito para decidir en esa ponderación que tiene que haber entre el interés legítimo del derecho de acceso y los límites que, insisto, son amplios. Pero me parece razonable.

¿Cuál es el problema siempre en estos casos? Si esa interpretación no es razonable, ¿cuál es el procedimiento para conseguir el acceso? Y aquí creo que está uno de los problemas de la ley que tiene bastante que ver también con mi experiencia práctica. Como saben ustedes, en la ley hay un procedimiento administrativo, hay una resolución por parte del órgano competente y hay un recurso ante la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas, que es la elegida por la ley como organismo independiente —entre comillas— de supervisión y de resolución de reclamaciones. Este es el procedimiento administrativo ordinario. De nuevo, mi experiencia es que es poco frecuente que los órganos administrativos que resuelven normalmente recursos de reposición o similares enmienden la plana a los órganos administrativos. Es decir, normalmente uno tiene que irse a la jurisdicción contencioso-administrativa para que los tribunales de Justicia, en este caso de lo contencioso-administrativo, le digan si tiene derecho o no al acceso. Esto, evidentemente, con los plazos que ustedes saben que gastan nuestros tribunales de Justicia, es un problema importante y tiene que ver, como digo, con si de verdad vamos a tener una supervisión o unas reclamaciones ante un órgano independiente o no. Porque lo normal además, en caso de duda, es que los órganos administrativos denieguen el derecho de acceso. Esto está un poco en el ADN de los funcionarios públicos (y yo soy funcionaria pública): en caso de duda, prefiero decir que no y ya dirá el superior o el tribunal contencioso que se debe dar el derecho de acceso. Por lo tanto, quiero poner de relieve este tema porque en sí mismo el texto normativo no está mal, pero si en el régimen de recursos realmente vamos a tener más de lo mismo en vía administrativa y van a confirmar en la mayor parte de los casos lo que dice el órgano administrativo de instancia, pues nos vamos a ver obligados a ir a la jurisdicción contencioso-administrativa, con los problemas que esto tiene.

Se ha citado también en alguna de las comparecencias anteriores el caso del silencio negativo o positivo. Como saben, en la ley el silencio es negativo, es una ficción procesal para acceder al contencioso, etcétera. Yo particularmente no le veo problemas al silencio positivo, y además en el reglamento de archivo que conoce bien Rosana el silencio es positivo. Es decir, ya tenemos una norma sobre acceso a archivos donde el silencio es positivo. El silencio positivo lo único que hace es que la Administración corra para contestar. Esto también lo conozco: cuando se pone el silencio positivo, lo que suele pasar es que la Administración contesta en plazo, porque normalmente ni el funcionario ni el órgano administrativo quieren arriesgarse a dar por silencio algo que no se puede dar. Además, en la Ley 30/1992 se prevén una serie de causas de nulidad que afectarían también a aquellos supuestos en que se ha dado un derecho de acceso por silencio positivo cuando no se daban las condiciones o el derecho para eso. Por lo tanto, si

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 10

queremos que el procedimiento administrativo sea razonablemente ágil y sirva para algo, sería también partidaria de esto. Pero, insisto, creo que lo más importante es que de verdad haya una supervisión o un control independiente.

Esto me lleva a cuáles son las condiciones para que se cumpla la ley, y de nuevo apelo un poco a mi experiencia. En la ley tenemos un régimen de infracciones y de sanciones. Por cierto, la última parte de la ley, la de buen gobierno —como saben, también lo ha dicho el Consejo de Estado—, es técnicamente muy deficiente y es un batiburrillo bastante complejo, pero más allá de la parte técnica, otra de las cosas que no suelen funcionar mucho en la Administración española son las infracciones y las sanciones. Es decir, es muy complicado exigir responsabilidad disciplinaria por cualquier cosa; es complicado exigirla a gente que no va a trabajar o a gente que no cumple sus funciones, y no me refiero al incumplimiento de la obligación de ser transparente o de colgar algo en la web. Por tanto, yo creo que es importante tenerlo en cuenta, porque si no nos arriesgamos a tener otra ley que recoge un régimen estupendo de infracciones y sanciones que tampoco se va a aplicar. Me gustaría más que se recogiese un régimen de incentivos. Y con esto vuelvo a la idea que les he querido transmitir al principio. Si hay voluntad política se puede ser transparente incluso sin ley de transparencia. ¿Por qué no primar, por así decirlo, a aquellos gestores públicos, a aquellos altos cargos, a aquellos directivos que son transparentes, que realmente tienen esa preocupación, a aquellos cuyas organizaciones funcionan con transparencia, no solo porque cuelgan la información en la web sino porque responden con rapidez y correctamente a las solicitudes de acceso? Eso se debería valorar de alguna forma. Lo mismo que en la otra parte se debe valorar negativamente —en los términos que ustedes quieran y dentro de la legalidad se puede hacer perfectamente— el hecho de que alguien no sea transparente.

¿Qué ventaja tendría esto? A mi juicio, que se instauraría una especie de carrera por la transparencia. Creo que el profesor Lizcano habló de ella, y si no lo ha hablado aquí lo suele decir cuando presenta los índices de transparencia que elabora Transparencia Internacional, cómo de alguna forma con los premios que ellos dan consiguen que los ayuntamientos o las diputaciones o las comunidades autónomas se piquen para ser los más transparentes. Pues esto sería un poco lo mismo, premiar de alguna forma, y cuando digo premios me refiero a incentivos a los que sean más transparentes.

En relación con eso también quería hacer un inciso que me parece importante. He hablado antes de los límites que los gestores públicos creen que supone la protección de datos e insisto en que esos límites hay que entenderlos en sus justos términos. Pero yo creo que también habría que introducir una idea que a mí por lo menos me parece interesante y es que el gestor público, el alto cargo, el parlamentario, el representante público debe tener una obligación de transparencia adicional sobre la de los ciudadanos en particular. ¿Qué quiero decir con esto? Que cuando uno accede a un cargo público o a un puesto de gestión pública como yo lo he tenido debe esforzarse especialmente por esta transparencia. Y no me refiero solo a título personal, a los datos propios (ustedes, señorías, publican sus declaraciones de la renta o sus declaraciones de bienes, de intereses, y está así regulado), sino a la preocupación por la transparencia de la propia organización o del propio organismo que se gestiona. Y, por supuesto, no usar nunca el tema de la protección de datos, y más, como insistía antes, cuando se trata de datos de carácter meramente identificativo, para no dar cierta información. También les digo que es frecuente y que pueden ustedes consultar en las webs de otros organismos públicos —yo recomiendo especialmente a los anglosajones porque son muy ejemplares en ese sentido— los teléfonos móviles, las direcciones, los correos electrónicos de todo el mundo, además de otra cosa bastante interesante, desde las retribuciones del ministro de Hacienda hasta las del último becario que ha llegado. Yo creo que eso también es una cosa relevante y que debe impulsarse.

Por último, y con esto ya termino porque creo que he agotado mi tiempo, quiero insistir un poco en la idea de la supervisión independiente. No tengo nada en absoluto contra la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas porque no la conozco, pero lo que sí sé es que es una agencia que depende del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. También sé desgraciadamente, como muchos ciudadanos, hasta dónde llega la independencia de muchos organismos que teóricamente lo son pero que después, por diversas circunstancias, no resultan tan independientes en su labor. Y me gustaría insistir un poco en esa idea. Yo hice una propuesta en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales que no tuvo ningún éxito pero la reitero aquí, que más allá de cómo se hagan los nombramientos del presidente, de los consejeros, de buscar esa independencia, por supuesto, por qué no buscar también el apoyo o el auxilio de la sociedad civil. ¿Por qué digo esto? Porque yo creo que se podría invitar a esas personas a que participen de forma desinteresada, de hecho, la sociedad civil ya lo está haciendo desinteresadamente

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 11

en un montón de plataformas web que están tratando la información de la Administración. Si luego quieren les digo algunas porque la verdad es que es muy interesante lo que está haciendo la sociedad civil desde el punto de vista del tratamiento de la información. Puede ser una modalidad de consejo asesor sin ningún coste adicional para la Administración, pero que participen también en ese organismo público en lo que respecta a la transparencia, a fijar los criterios para la transparencia, a resolver incluso las reclamaciones —¿por qué no?— o a prestar asesoría en esos temas. Es decir, que no sea simplemente un organismo administrativo con el diseño que se quiera, sino que se dé participación a la sociedad civil o a los ciudadanos que están luchando por la transparencia.

Y un último tema en el que también me gustaría insistir es el tema de las auditorías. Esto también es frecuente en el derecho comparado. Tenemos que medir si somos transparentes o no, o cómo se hace. Una auditoría quiere decir que de vez en cuando, una vez al año, con una periodicidad, hay que medir qué se está haciendo en pro de la transparencia, cuáles son los organismos que están haciendo bien las cosas, los que no lo están haciendo tan bien. Y esto ligado a lo que decía antes del tema de los incentivos, esto debería tener algún tipo de consecuencias para aquellos organismos que lo están haciendo bien o mal, o para los gestores o sus directivos.

Esto es básicamente lo que les tenía que decir. También les quería apuntar algunos aspectos de la ley que creo que no se han tratado anteriormente y que podrían también tenerse en cuenta. Por ejemplo, observen ustedes que no se dice nada —y podría ser muy interesante porque resolvería bastantes problemas que tenemos los abogados en ejercicio— sobre el acceso a los procedimientos judiciales; digo esto porque en ocasiones los abogados en ejercicio tenemos problemas para acceder a los expedientes judiciales, a pesar de que estamos personados y representamos a un cliente, y quizá —lo dejo sobre la mesa— podría ser interesante contemplar también este supuesto. Y, por otro lado, hasta qué punto esta ley de transparencia podría afectar a aquellas corporaciones de derecho público como son las corporaciones profesionales, que en principio no viven de fondos públicos sino de las cuotas de sus asociados, pero que tienen también un papel institucional relevante y podría ser aconsejable aplicarles ciertos aspectos de la ley de transparencia. Esto es simplemente una sugerencia que les dejo apuntada. Y por mi parte lo dejo aquí.

El señor **VICEPRESIDENTE**: Le corresponde ahora el turno a don Antonio Ruiz Salgado, representante de la Red de Abogados para la Defensa Ambiental.

El señor **REPRESENTANTE DE RADA, RED DE ABOGADOS PARA LA DEFENSA AMBIENTAL** (Ruiz Salgado): En nombre de la Red de Abogados para la Defensa Ambiental y en el mío propio agradezco a esta Comisión la oportunidad de informar en relación con el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Esta es una ley largamente esperada y que cuando se apruebe se convertirá en una norma clave para mejorar la calidad democrática de las instituciones y en un instrumento que sin duda podrá mejorar la cultura de la transparencia y legalidad que nos es tan necesaria.

Lamento centrarme únicamente en el acceso a la información activa, pero por honestidad solo puedo hacer consideraciones de aquello que conozco más cercanamente por el ejercicio de la profesión. La Red de Abogados para la Defensa Ambiental es un grupo de abogados y abogadas que asesoramos a entidades no lucrativas, organizaciones no gubernamentales y plataformas o colectivos ciudadanos que surgen con el fin de la defensa del medio ambiente. Esta breve presentación enmarca la valoración del proyecto de ley sobre transparencia, porque ejercemos nuestra labor en un ámbito que ya cuenta con una norma reguladora del acceso a la información.

Como ya conocerán, el derecho de acceso a la información se encuentra regulado en España desde 1995, y especialmente desde el Convenio de Aarhus de 1998 y su trasposición en España mediante la Ley 27/2006. Por tanto, en materias de contenido ambiental existe el derecho subjetivo de acceso a la información previa petición. Es a la luz de la experiencia adquirida en la aplicación de esta normativa desde la que contrastamos el avance que supone la generalización del acceso a la información más allá de lo sectorial, para convertirse en una herramienta señera para la generación de cultura democrática y responsabilidad ciudadana.

Si ya es un avance contar con esta futura ley de acceso a la información pública, no podemos ocultar también nuestra preocupación por que determinada regulación del proyecto de ley vaya a suponer, a nuestro modesto entender, una menor protección del derecho subjetivo de acceso a la información en materia ambiental. Ya se ha expuesto en sesiones anteriores de esta Comisión la relevancia tanto de que el derecho a la información debiera considerarse como un derecho fundamental, solución ciertamente

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 12

complicada pero oportuna, como la necesidad de que el ámbito de aplicación subjetivo debe ampliarse a todos los poderes públicos y personas físicas o jurídicas que ejercen funciones públicas o actúan financiadas con fondos públicos. Todo ello, tal y como posibilita el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos firmado en Tromsø el 18 de junio de 2009. Hacemos nuestras estas consideraciones y nos sumamos a ellas por su relevancia.

Se ha puesto a disposición de la Comisión un documento en el que se detallan varias propuestas sobre el proyecto de ley. No me voy a extender en todas ellas, sino únicamente en dos supuestos que nos parecen especialmente relevantes. Por un lado, el régimen de limitaciones al acceso a la información; y por otro, el régimen de la institución del silencio negativo. Como en el resto de ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, es evidente la conveniencia de prever supuestos en los que prime el interés público sobre el individual del derecho a la información. Sin embargo, no es ninguna temeridad reconocer que la ley debe ser precisa en los presupuestos delimitadores y que debe contemplar aquellos conceptos jurídicos indeterminados que en base al artículo 11 del proyecto de ley deban orientar la aplicación de la ley y el posible desarrollo reglamentario posterior. Desgraciadamente, es demasiado frecuente encontrar que las administraciones limitan el acceso ambiental con excesiva ligereza recurriendo al listado de excepciones. Y de ahí nuestra cautela.

Debería regularse con cuidado la concurrencia de los límites en base a la protección de datos personales y la propiedad intelectual e industrial, porque existe la tendencia de bloquear el acceso a todo un conjunto de documentos sobre la base de estas dos excepciones. Sería recomendable hacer hincapié en el proyecto de ley en la posibilidad de que con una sencilla operación de ocultación pueda accederse a la totalidad del documento o del expediente. Esta posibilidad está contemplada ya en el proyecto en el artículo 13 en relación con el artículo 11, sin embargo, no en relación con el artículo 12, relativo a los datos personales.

En cuanto a las limitaciones, no se les oculta también a sus señorías la preocupación del presupuesto de inadmisión basada en solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, establecido en el artículo 15.1.b) del proyecto de ley. En definitiva, esto hace referencia a que se podría inadmitir el acceso a la información de informes ya elaborados y que obran en el expediente. Este motivo de inadmisión ha sido también un motivo de conflicto cuando la Administración utilizaba este argumento para denegar el acceso a informes científicos o técnicos que estaban en un expediente. A este respecto ha sido la jurisprudencia la que ha dejado claro que en el ámbito ambiental se pueda acceder a informes finalizados aun cuando no haya terminado el procedimiento administrativo. No es lo mismo documento inconcluso que procedimiento inconcluso, y se debe tener derecho a acceder a los documentos e informes independientemente de la conclusión del procedimiento en el que obren. Además, se echa en falta en el proyecto una explicitación aplicable a todos los motivos de denegación de que tales limitaciones al acceso o inadmisión debieran interpretarse de manera restrictiva. Todo ello es compatible, a nuestro modesto entender, con las debidas cautelas para salvaguardar los intereses públicos.

El segundo aspecto a destacar es la regulación del silencio positivo, que ha sido discutida ya en varias ocasiones, tanto en comparecencias anteriores como en las de hoy. Para restaurar la confianza y crear un marco institucional sólido y solvente debe fomentarse por todos los medios posibles la implicación activa de los órganos administrativos en el ejercicio de los derechos como el que se pretende regular. Consideramos que el carácter desestimatorio del silencio negativo contenido en el artículo 17.4 no es adecuado y además es contrario a la obligación de que todas las denegaciones sean motivadas (artículo 17.2). En el ámbito de la Ley de acceso a la información ambiental, la Ley 27/2006, se omite el carácter del silencio, por lo que la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los tribunales superiores de Justicia ya ha interpretado que el silencio es positivo. Si sobre la Administración pesa la obligación de resolver, no puede mantenerse en un Estado de derecho que tal incumplimiento, ajeno al ciudadano, le perjudique. Además, esta denegación suele producirse sin que se haya motivado por parte del órgano competente el motivo que justifique la limitación o excepción alguna. En consecuencia, debería sustituirse la desestimación por silencio negativo por la estimación de la solicitud, sin perjuicio de que la resolución estimatoria por silencio positivo pueda ser ejecutada en la forma más conveniente y que sea procedente en derecho. Por tanto, sería oportuno contemplar el silencio positivo, máxime cuando esta ley pretende ser supletoria sobre la Ley 27/2006, como así lo establece la disposición adicional primera del proyecto.

Ya para terminar, la indebida aplicación de estos dos aspectos tan relevantes del derecho a la información, el régimen de limitaciones y el incumplimiento de los plazos para contestar o el incumplimiento del deber de resolver, hacen que también sometamos a la consideración de esta Comisión la ampliación

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 13

de la tabla de infracciones. De forma concreta se recomienda la redacción de un tipo de infracción que incluya la desestimación infundada de una petición de acceso o la no respuesta a una solicitud en el plazo legal. Esta tipificación sancionadora, unida al silencio positivo y a la interpretación restrictiva de las limitaciones hará que pueda constituirse realmente un derecho efectivo de acceso a la información.

En conclusión, esta futura ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno se convertirá en una útil herramienta que, junto con el fortalecimiento de la cultura de la legalidad, puede fortalecer la confianza de la sociedad en las instituciones públicas. Siendo esto cierto, también se aprecian en el texto serias disfunciones en relación con la normativa ambiental, que pueden suponer una verdadera regresión del derecho a la información actualmente aplicable. Solicito, por tanto, en nombre de la organización a la que represento, que lo tomen en consideración para evitarlo.

El señor **VICEPRESIDENTE**: Para finalizar el primer turno de los comparecientes, tiene la palabra don Joan Navarro, representante-portavoz del Foro por la Transparencia.

El señor **REPRESENTANTE PORTAVOZ DEL FORO POR LA TRANSPARENCIA** (Navarro): Señorías, gracias por la oportunidad que me han dado de comparecer en la Comisión para exponer la opinión de un grupo de empresas que formamos parte desde ya hace dos años del Foro por la Transparencia y que venimos pidiendo la regulación, como luego insistiré, de los grupos de interés en la legislación española. Voy a intentar ceñirme al tiempo y a mi mensaje, que va a ser también bastante sectorial.

Nuestra propuesta, nuestra petición a todos los grupos parlamentarios —se la hemos transmitido por escrito— es que aprovechen el trámite de la ley de transparencia para regular por primera vez en nuestra democracia y tras varios intentos que arrancan desde el propio proceso constituyente la actividad de los grupos de interés en nuestro país. En concreto, nuestra petición es que trasladen a la legislación española los mismos preceptos legales, la misma definición y los mismos mecanismos de regulación que han demostrado sobrada idoneidad en las instituciones europeas. Por lo tanto, la nuestra es una petición de modernización y de transparencia en el funcionamiento de los procesos de toma de decisión, pero también de armonización de la cada vez mayor normativa desarrollada en el Parlamento y en la Comisión. Creemos firmemente que la ocasión, no solo por la oportunidad del proyecto de ley, sino por la situación excepcional de desafección ciudadana con el funcionamiento de muchas de nuestras instituciones, requiere de medidas audaces de regeneración y de impulso democrático que vuelvan a colocar a los ciudadanos en el centro de muchas decisiones públicas. Regular la actividad de los grupos de interés es una de esas medidas, una de las medidas que puede situar a nuestro país en el nivel de las mejores prácticas europeas, desarrollando además el mandato del artículo 11 del Tratado de la Unión Europea, de los artículos 9 y 105 de la Constitución, según los cuales son los poderes públicos los que tienen la obligación de desarrollar —y cito— «la participación directamente o a través de organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el proceso de elaboración de las disposiciones administrativas que afectan a los ciudadanos».

Días atrás pudieron escuchar en esta misma sala a la representante de la principal asociación del sector, quien solicitó, de igual forma que nosotros, la regulación de esta práctica conocida por su término en inglés como *lobby*. Yo no lo utilizaré porque no necesitamos recurrir al inglés para explicar cosas que hacemos en España con mucha profusión. Hoy lo solicitamos también un grupo de compañías que nos dedicamos profesionalmente a la consultoría y a la práctica de la abogacía al servicio de empresas y organizaciones sociales y económicas que ejercen con responsabilidad y con nuestro apoyo la representación de sus legítimos intereses. No se les escapa a sus señorías el hecho de que seamos precisamente los profesionales del *lobby* y de los asuntos públicos quienes pidamos de forma activa que regulen la actividad de los grupos de interés. Es a nosotros a quienes más nos interesa que esta actividad se desarrolle en condiciones de absoluta transparencia. Además, décadas de experiencia en España y también un amplio conocimiento de cómo funcionan las instituciones europeas y las americanas así nos lo aconsejan.

Una actividad de representación de intereses regulada, pública y transparente mejora sustancialmente la confianza de los ciudadanos en sus representantes; mejora sustancialmente la confianza de los propios altos cargos de la Administración a la hora de recibir sugerencias por parte de quienes de forma legítima defienden intereses particulares; y por último, mejora sustancialmente también la confianza de los propios parlamentarios cuando escuchan las opiniones de la ciudadanía, se organicen estas en torno a puntos de interés sociales o intereses económicos. Y mejorar la confianza en nuestro sistema institucional es mejorar la confianza en nuestro país y, en consecuencia, contribuir en la medida de lo posible a la recuperación de la crisis económica.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 14

Dar transparencia a la representación de intereses estimulará el desarrollo de un sector de servicios profesionales comparable con el que existe ya hace años en países de nuestro entorno social y económico. La representación de intereses es una actividad tan antigua como el sistema parlamentario, no solo porque es una actividad legítima, sino también porque es una actividad que genera valor, pues mejorando la participación ayudamos a mejorar la eficacia de nuestras leyes. Eso sí, siempre y cuando se realice con luz y taquígrafos, siempre y cuando se puedan defender en un despacho los mismos intereses que en un plató de televisión.

Nuestra legislación no regula la actividad de representación de intereses, pero regula, y muy bien, lo que es el cohecho, la prevaricación y el tráfico de influencias. Y lo regula donde lo tiene que regular, que es en el Código Penal. Y precisamente porque el Código Penal ya establece con claridad los límites entre el comportamiento legítimo y aquel que solo puede desarrollarse en la sombra y al amparo del anonimato es por lo que pensamos que el debate sobre los grupos de interés no es un debate sobre la corrupción, sino un debate sobre cómo ampliar el ejercicio de la libertad de expresión y cómo mejorar la participación de los ciudadanos en las decisiones que les afectan. El debate sobre la actividad de los grupos de interés es un debate sobre la eficacia y la transparencia de las instituciones, no sobre sus límites. Por eso nos preocupa la resolución adoptada en el debate sobre el estado de la nación, en donde por cuarta vez en nuestra democracia se acuerda que la correspondiente Comisión parlamentaria estudie —y cito— «medidas oportunas a adoptar para regular las organizaciones de intereses o *lobbies* con medidas que clarifiquen cuáles pueden ser sus actividades y cuáles pueden ser sus límites, todo ello en el marco de un conjunto de medidas contra la corrupción».

Un registro general de intereses, un código de conducta y la publicidad de las agendas de los altos cargos del Gobierno —medidas que defendemos— no habrían evitado algunos de los presuntos casos de corrupción que contaminan estos días nuestra convivencia; no se habría evitado que algunas personas pretendan justificar como actividades profesionales lo que solo es tráfico de influencias. Pero la existencia de una actividad transparente y regulada habría dejado más claramente patente la diferencia entre una actividad necesaria para mejorar el funcionamiento de nuestra democracia y otra de carácter parasitario que utiliza la influencia y el acceso a los poderes públicos en beneficio personal o en perjuicio del interés general. Tal como dijo el presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, Carlo Casini, en relación con la creación del registro único de grupos de interés, tanto en el Parlamento como en la Comisión, la transparencia —y cito— «no resuelve todos los problemas, pero al menos sí que los hace más transparentes». Lo cierto es que a mayor transparencia hay menos corrupción, pero sobre todo es cierto que a mayor transparencia hay más confianza en las instituciones y hay un límite mucho más preciso entre lo que es correcto y lo que no lo es. Por eso creemos que no se puede dejar pasar la oportunidad de regular en la ley de transparencia la relación entre los grupos de interés y el Ejecutivo. Más adelante, como propone la resolución citada, tiempo habrá de iniciar el debate sobre la reforma del Reglamento del Congreso y del Senado, pues la representación de intereses tiene en esta Cámara, en el Poder Legislativo, su más genuina referencia.

Pero el mensaje que los ciudadanos esperan de ustedes, señorías, no es lo que puede hacerse en un futuro incierto. Su reto es otro; su reto es darle al país la mejor ley de transparencia posible. En un momento en que sus señorías estudian ampliar el ámbito de la ley a los partidos políticos y a otras instituciones, cómo dejar fuera la relación entre los poderes públicos y las empresas y organizaciones sociales que legítimamente pretenden participar en la toma de decisiones públicas. Es precisamente sobre esta relación sobre la que hay que poner luz para generar confianza, y también para dificultar en lo posible prácticas que solo pueden realizarse, como decía anteriormente, a la sombra o en el anonimato. Esto es transparencia y este es el objeto de la ley: transparencia aplicada a los datos que las administraciones disponen de los ciudadanos, como hemos escuchado con antelación; transparencia aplicada al funcionamiento de instituciones públicas, y también —esta es nuestra propuesta— transparencia en las relaciones entre las administraciones y las organizaciones sociales y económicas que legítimamente defienden intereses particulares. Y en nuestra opinión y desde nuestra experiencia, esa sería la mejor ley de transparencia que sus señorías podrían aprobar. Entre otros motivos, porque no podemos permitirnos el lujo —y esta es una opinión personal— de aplazar medidas que hagan avanzar nuestra democracia.

El proyecto de ley que se estudia en la Comisión es, en nuestra opinión, la norma adecuada y es ahora el momento justo para incorporar a la legislación y a las prácticas españolas las mejores experiencias europeas en materias de grupos de interés, creando un registro general de intereses, un código de conducta y dando publicidad a las agendas de los altos cargos del Gobierno. Un primer paso sencillo de

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 15

implementar, fácil de evaluar y de mejorar, y que sin duda facilitará posteriormente el camino a la siempre más difícil reforma del Reglamento del Congreso y del Senado.

El señor **VICEPRESIDENTE**: Comenzamos ahora el turno de portavoces, a quienes voy a pedir que sean estrictos en el uso de la palabra, que intenten ajustarse a un tiempo máximo de diez minutos en su intervención y asimismo que procuren concretar a cuál de los comparecientes están formulando sus preguntas, para evitar confusiones y debates entre los propios comparecientes.

En primer lugar, por el Grupo Parlamentario Mixto, la señora Oramas tiene la palabra.

La señora **ORAMAS GONZÁLEZ-MORO**: Voy a dedicar una parte de mi intervención a las cuestiones que quiero plantear y otra parte a las cuestiones que mi compañero de Compromís, Joan Baldoví, me ha pedido que formulara a los comparecientes si no llegaba a tiempo de hacerlo él.

En primer lugar, quiero agradecer las comparecencias de esta tarde, yo creo que han sido muy interesantes y sobre todo complementan lo que tiene que ser esta ley, porque esta ley prácticamente nació como una ley de acceso a la información pública, y a raíz de los acontecimientos de los últimos meses se ha convertido en la tabla de salvación o en la respuesta de los distintos grupos políticos y del Gobierno a los múltiples problemas de corrupción surgidos en los últimos meses, y sobre todo a la demanda social importante de que las cosas no pueden seguir así y que hay que poner las mayores dificultades para que situaciones como las que hemos vivido en el último año no vuelvan a suceder. Con lo cual se ha creado una expectativa muy importante con la ley. Por eso me parece muy bien —y empiezo por don Joan Navarro— cuando dice que esta ley al final es la expectativa de que tiene que haber una regeneración y un impulso democrático, un antes y un después; y desde luego no responderíamos a esa expectativa si al final la convertimos en una ley de acceso a la información pública. Pero coincido también con la primera compareciente, doña Rosana, en que para que haya transparencia lo primero es que haya acceso a la información, y sobre todo a la información de los gestores públicos. Yo recuerdo todavía, en un ayuntamiento en el que estuve de concejal hace muchos años, el problema que surgió porque se iba a jubilar el archivero. Aquello era como una cueva de documentos y papeles y el único que encontraba los papeles era aquel hombre con su propio sistema. Se tuvo que contratar a gente, pero después de haberse ido y de haber tenido durante seis meses a dos personas, todavía durante años se le llamaba a la casa para que explicara dónde estaba una carpeta. Y todos tenemos las imágenes de esos juzgados de España con las tongas de documentos en pasillos, en cuartos de baño, en cualquier sitio, donde dejando aparte el tema de seguridad, la imagen es absolutamente tercermundista.

También me ha parecido muy interesante lo que ha dicho doña Elisa De la Nuez y que debe llevar a la reflexión: tiene que haber voluntad política de cumplir la ley, y sin ley de transparencia se puede ser transparente. Esa creo que es una frase fantástica; es decir, los porqués, esta ley no es la tabla de salvación, pero ¿vamos a tener la voluntad de hacerlo o no?, ¿y por qué no se ha empezado ya sin tener la ley? Y vamos a reflexionarlo. Y después el argumento, que es una de las grandes discusiones que tenemos aquí ahora, de hasta dónde debe llegar esa ley de transparencia que vamos a transformar. Y usted plantea que debe ser público lo que se gestiona con fondos públicos. Claro, en una sociedad como la española, prácticamente subvencionada, tendríamos que determinar qué es lo que no va, porque puede ser desde una asociación de vecinos a una institución cultural, pasando por una ONG. Y esos son de los grandes temas que tenemos aquí, nadie discute ya que tienen que estar los partidos políticos, por su propia función, por su propia financiación. Pero al final, no hagamos una ley tan grande y con unas exigencias tan grandes que nadie va a poder ni inspeccionar ni cumplir ni hacer nada de nada.

¿Hacia dónde creo que tiene que ir la sociedad? A lo que usted dice, hacia un cambio de cultura. Pero entonces tenemos que ver cómo podemos modificar esa cultura de tal forma que no pongamos a todo el mundo dentro de una ley que la haga incumplible, pero cambiemos esa percepción o, como dice usted, esa cultura de la transparencia en la vida privada, en la vida empresarial, en la vida social, porque en este país todavía no la tenemos. Ocurre como con lo de la cultura fiscal, que el otro día todavía una persona que me fue a arreglar una cosa me preguntó «¿con factura o sin factura?». Entonces, todavía hoy, con la que está cayendo en este país y sabiendo que yo soy diputada, me pregunta que si con factura o sin factura. Por eso me parece muy interesante también lo que ha dicho.

Yo sí les preguntaría, fundamentalmente al último compareciente, dónde debe estar el límite de la ley de transparencia. Todos los que comparecen nos dicen las cosas que deben estar y yo lo que le quiero preguntar es cuál es el límite, cuál debe ser el límite en la ley de transparencia. Se lo pregunto al señor

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 16

Joan Navarro. Porque normalmente los comparecientes sí nos dicen las cosas que tienen que estar pero no los límites, y ahí tenemos un tema como el de protección de datos que es parte del debate.

En cuanto al representante de RADA y los temas medioambientales, precisamente parte de la discusión de la ley era que determinadas informaciones medioambientales deberían estar protegidas, y ponían el ejemplo el ejemplo del lince. Y quiero recordar que en Canarias, por ejemplo, los poblados aborígenes guanches se mantienen en secreto para que no haya expolios. Pero a ustedes, que son especialistas en el tema medioambiental, también les preguntaría si ven bien o mal esas excepciones que plantea la ley desde el punto de vista de los especialistas y de los que quieren tener una garantía en los temas medioambientales y cuáles creen que deberían ser.

Con respecto al tema de los *lobbies*, me parece muy bien lo que ha planteado don Joan Navarro, porque se está centrando el tema de los *lobbies* exclusivamente en el Poder Legislativo y, efectivamente, en el Poder Ejecutivo y en la parte de técnicos de la Administración también los hay. Que yo fui alcaldesa. Hoy uno se aterroriza, porque hay proyectos de interés público que uno prioriza en una gerencia de urbanismo por el interés de la ciudad, pero con la que está cayendo en este país, pobre del alcalde que en este momento intente sacar un proyecto estratégico importante que implique modificaciones urbanísticas. Pero a veces ese papel también lo tienen que jugar funcionarios de la Administración pública reuniéndose con los grupos que en determinados momentos tienen interés. Esto me parece muy bien porque nosotros lo estábamos centrando más en un tema del Congreso de los Diputados y de acceso al poder legislativo, cuando está la parte ejecutiva, la parte funcional. Y respecto al consejo asesor, hay una cosa que le quería plantear a doña Elisa de la Nuez. Usted planteaba que no veía claro la independencia del organismo del Ministerio de Hacienda, cosa que todos los portavoces en las reuniones previas que hemos tenido compartimos. Me ha parecido muy interesante eso de un consejo asesor, pero ya cuando usted plantea resolver determinadas cuestiones, bueno, del aire no vive nadie. En una ley como esta va a haber todo tipo de conflictos, de denuncias y tal, y un consejo asesor voluntarista, yo no lo veo. No sé si ustedes han analizado cuál debería ser esa supervisión independiente, además de tener un consejo asesor para grandes líneas, análisis de la evolución, las auditorías que usted plantea.

Y como no le pregunté al señor presidente qué tiempo tenía, le voy a hacer las preguntas que me ha encargado don Joan Baldoví, portavoz de Compromís, para doña Rosana de Andrés. Primero, ¿son partidarios de que la ley de transparencia sea ley orgánica? ¿Por qué considera que debe ser un derecho fundamental? Segundo. A su juicio, ¿es esta ley adecuada a los tiempos que corren? Tercero, ¿piensa que es posible la compatibilidad con la normativa sobre archivos en la actual redacción? ¿Qué cambios cabría hacer? Cuarto, ¿qué papel tendrían que tener los archiveros de la función pública? Y quinto, si no lo ha explicado ya, ¿por qué ven ustedes adecuado que la APD sea la autoridad competente en materia de transparencia? Y a don Antonio Ruiz, le plantea las siguientes preguntas. Primero. Si se aprueba este proyecto de ley tal y como está, ¿cómo queda la aplicación de la Ley de Información Ambiental? Segundo, ¿se contradice en qué es lo que debe primar? Tercero. Ante las deficiencias de cumplimiento de la Ley de Información Ambiental, ¿qué cosas deberían cambiar en el proyecto de ley? Y cuarto, ¿consideran este proyecto de ley adecuado a los tiempos que corren?

El señor **VICEPRESIDENTE**: Ahora, en nombre del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), el señor Olabarria tiene la palabra.

El señor **OLABARRÍA MUÑOZ**: No me voy a referir ni voy a inquirir o preguntar a la primera compareciente porque no he llegado a tiempo para escuchar su exposición, y no parece congruente con el decoro parlamentario, sin haber escuchado las reflexiones de la compareciente, hacerle alguna pregunta al respecto. Pero a todos, *in genere* —se puede utilizar este trámite de colectivizar o socializar las preguntas—, les preguntaría lo siguiente. La primera cuestión que a todos nos inquieta en este momento es hasta qué punto esta ley no ha sido desbordada ya por la realidad, por la cotidianeidad, por la coyuntura política. Es una ley voluntarista, es una ley bien concebida en términos técnico-jurídicos; es una ley que estaba llamada a resolver los problemas que gravitan sobre la coyuntura política actual y es una ley que tiene una doble dimensión o una doble estructura: hace referencia a la transparencia, que es un concepto difícilmente refutable, *in abstracto*, y sobre el buen gobierno, que ya es otra cosa muy diferente, es un concepto un tanto anfibológico muy difícil de precisar. Yo me voy a quedar en el ámbito de la transparencia porque sobre el buen gobierno es muy difícil hacer reflexiones, en tanto en cuanto el buen gobierno está ya sujeto a requerimientos o requisitos muy vinculados a leyes administrativas, a leyes orgánicas de distinta naturaleza, etcétera.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 17

En cuanto a la transparencia, hay un problema que hace referencia a lo que la primera compareciente a la que he podido escuchar se refería, que es la dimensión de la cultura de la transparencia en este país. No sabe, no se puede imaginar hasta qué punto yo comparto la poca afección (suponiendo que la expresión «país» no fuera una expresión antibiológica también) que existe en este país en relación con la transparencia. Lo que usted ha dicho incluso me parece que es una reflexión de monjas ursulinas en relación con la realidad; es una reflexión tibia. ¿Por qué? Pues porque la coyuntura nos desborda permanentemente en relación con los proyectos legislativos que en esta Cámara se plantean. Mire, cuando nos encontramos con circunstancias caracterizadas por 730 responsables políticos imputados en distintas causas de corrupción que no es menester glosar en este momento, cuando nos encontramos con que sabemos que hay jueces que venden libertades provisionales, cuando nos encontramos con que en determinadas comunidades autónomas o forales determinadas presidentas cobran dietas por asistir a reuniones que no existieron nunca, cobran dietas por asistir a reuniones que no se convocaban o cobran dietas por asistir a reuniones en donde no había ningún tipo de participación, y determinado partido político le ha garantizado a esa persona —por eso yo soy renuente a concebir que en este país hay una cultura de la transparencia y de la probidad, si me permite la expresión complementaria— la estabilidad gubernamental hasta el fin de la legislatura, por razones que son más antibiológicas que las reflexiones que estoy haciendo. Cuando nos encontramos con temas de esta dimensión, yo no sé hasta qué punto utilizar este proyecto, y es la primera pregunta que le haría, como una especie o una suerte de vacuna o de prevención contra la gran dimensión de la corrupción política, no solo la percibida subjetivamente por el inconsciente colectivo y por la mayoría de los ciudadanos de este país, sino por lo que nosotros aquí percibimos, porque contra la valoración más optimista de que si en este momento se están depurando responsabilidades en el ámbito judicial es porque la Administración de Justicia funciona mejor, quizá sea mejor reflexión aquella atinente a decir que es tal el volumen de corrupción que algo tiene que prosperar, que algo tiene que aflorar en vía judicial —esa es mi opinión personal, que manifiesto con toda humildad— porque hay mucho más de lo que trasciende. Yo no sé hasta qué punto una ley de estas características atinentes a la transparencia y al buen gobierno, que ya no es un concepto antibiológico, ya se convierte en una suerte de optimista desiderátum, es suficiente para resolver los problemas con los que nos enfrentamos. Y yo ya no pido tanto como la recuperación de la fe de los ciudadanos en sus representantes políticos, que esto es más que un optimista desiderátum, esto ya es un metafísico imposible, me conformaría con que no haya perturbaciones estructurales en los sistemas o en la estructura democrática del poder que nos puedan provocar problemas más serios de los que estamos en este momento combatiendo.

Dicho esto, quiero decirle hasta qué punto habría que hacer algunas reflexiones que se compadecen mucho con lo que ha dicho la señora Oramas: habría que incluir o habría que amplificar mucho el ámbito subjetivo de aplicación de esta ley; me estoy refiriendo a la Casa Real, por ejemplo; me estoy refiriendo a las organizaciones políticas o a los partidos políticos. No con la misma dimensión. **(Un señor diputado pronuncia palabras que no se perciben)**. La Casa Real me parece que todavía no... **(Un señor Diputado: No se salva nadie)**. Espero que no se salve, todos esperamos... Pero con las dimensiones de los elementos de control. Los partidos políticos con las dimensiones que el elemento de control de los partidos políticos tiene que aplicar, que no son exactamente iguales porque aquí hay que aplicar una cierta asimetría; desde luego, yo no estoy en la tesitura de pensar que las actas de las ejecutivas de los partidos políticos sean sometidas en sus propios términos, *in puribus*, al control ciudadano, porque ahí se definen las estrategias políticas, pero habría que buscar el elemento o la dimensión de control. **(Rumores. Varios señores diputados pronuncian palabras que no se perciben)**.

Si no estoy en este momento en un régimen de música con recicle o con... Preferiría intervenir sin sonido estereofónico, a poder ser, señor presidente. Hablaba del control de los partidos políticos, las organizaciones sindicales. ¿Los partidos políticos por qué? Porque hay una Ley de Partidos Políticos, y una sentencia que la declara legal, que los convierte —usted ha utilizado esa expresión— en entidades parapúblicas en el ejercicio de funciones *ultra vires*; parapúblicas en tanto en cuanto en el Estado español particularmente, más que en otros Estados, monopolizan la representación o la participación en los asuntos públicos, que son dos derechos fundamentales. Prácticamente lo monopolizan, casi en exclusividad. Y desde esta perspectiva, pues habría elementos de control. Y las organizaciones sindicales y las organizaciones patronales porque cuando negocian convenios colectivos, dado su carácter o su eficacia *erga omnes*, su carácter *ultra vires* o el ejercicio de facultades *ultra vires* a la hora de negociación de convenios colectivos que se erigen en fuentes del derecho de las relaciones laborales, están ejerciendo funciones públicas o cuasi públicas, también tendrían que estar sujetos cuando menos al control de esta

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 18

ley de transparencia. Querría saber hasta qué punto es usted una persona que defiende o que hace una reflexión apologética de la ampliación del control de esta ley. En relación con el buen gobierno, mi opinión personal —y yo no sé hasta qué punto usted la puede compartir— es que tendría que estar ubicada en otro texto de ley o en otro proyecto de ley diferente, en tanto en cuanto no hay ningún tipo de similitud, de analogía o de identidad entre el buen gobierno y la transparencia, son dos conceptos sustancialmente diferentes. También le pregunto, *obiter dicta*, la opinión sobre esta cuestión.

Y quería saber hasta qué punto considera usted suficiente esta ley en cuanto a los elementos de transparencia que incorpora o no en su contenido. A mí me parece que tiene carencias importantes en relación con los mecanismos de control de la acción, fundamentalmente institucional o administrativa, porque ya nos hemos encontrado en la tarde de ayer con que algunos partidos políticos, en mi opinión con pertinencia, están pidiendo más cosas que lo que esta ley establece; están pidiendo reformas nada menos que de nueve leyes, entre otras el Código Penal, la Ley de Regulación de Conflictos de Intereses, la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, la Ley de Enjuiciamiento Criminal en cuanto a las medidas cautelares que se pueden aplicar en los casos de corrupción política, la Ley Orgánica del Poder Judicial en cuanto a la regulación de la jurisdicción universal para la persecución de ciertos delitos, la Ley de Financiación de Partidos Políticos, la Ley de Partidos Políticos, etcétera. Yo no sé hasta qué punto estamos utilizando esta ley de forma asincrónica; estamos utilizando una ley que nació en una coyuntura determinada y para resolver determinados problemas y que ha sido ya desbordada por los acontecimientos sobremedida. Tendríamos que plantearnos no en relación con el buen gobierno, que ya sería menester hacer una ley de signo diferente, sino en lo atinente a la transparencia, una ley diferente a esta, mucho más intensiva, mucho más coercitiva y mucho más beligerante, entre otras cosas desde la perspectiva regeneracionista que algunos reivindicamos en relación con la cosa pública o la actividad de los partidos políticos.

Me han parecido interesantes también las reflexiones sobre la regulación de los *lobbies* o de las organizaciones que legítimamente pueden representar intereses muy determinados. Yo creo que la publicidad en este ámbito, la regulación legal y la posibilidad de identificación de qué se regula y hasta qué punto lo que se regula es legítimo o es ilegítimo, es decir, la existencia de estos *lobbies* y la identificación clara de sus objetivos, es un elemento de claridad y es un elemento de transparencia. Es mejor que este sistema de *lobbysmo* con el que convivimos en la actualidad, que es un *lobbysmo* opaco, es un *lobbysmo* oculto y es un *lobbysmo* en ocasiones bastardo. Desde esa perspectiva, no sabe hasta qué punto me gustaría que haga una reflexión complementaria sobre la pertinencia de ubicar aquí la regulación de los *lobbies*, si sería pertinente o no sería pertinente y si estarían ustedes en la tesitura de colaborar con nosotros en relación con lo que se regula en esta ley.

Veo que mi tiempo se va acabando. Quiero indicarle que nos estamos jugando mucho con leyes de esta naturaleza; nos estamos jugando, no me atrevo a decir tanto como un elemento de sobrevenida legitimación para la causa pública o la actividad de los partidos políticos y de su representación en el ámbito institucional, pero sí una cierta recuperación de la sintonía que otrora existió con los ciudadanos y que en este momento se ha perdido, ha sufrido una ruptura abrupta; abrupta pero con legitimidad porque las circunstancias atinentes a la crisis económica provocan desapego por su propia naturaleza, pero la reacción, la contestación, la actuación pública en relación con la forma de resolver los problemas que afectan a la crisis económica y al desapego que ella provoca no son los más pertinentes en opinión de la mayoría de los grupos parlamentarios presentes en esta Cámara. Y desde esa perspectiva, nos encontramos con que hay un elemento de deslegitimación sobrevenida. Aquí estamos hablando de transparencia; la gente habla de transparencia, los representantes que estamos en esta Comisión hablamos de transparencia, pero no deja de ser un *lapsus linguae*, estamos hablando de otra cosa: estamos intentando recuperar nuestra conexión vital con los ciudadanos a los que representamos, ciudadanos que en su abrumadora mayoría, de forma abrumadoramente mayoritaria ya no nos consideran sus representantes, o nos consideran solo parcialmente sus representantes. Algunos, más acrílicos, nos siguen considerando sus representantes legítimos. Pero este es un tema muy importante. Aquí —y me da la impresión de que ninguno de ustedes se ha referido a esta materia— el salto tiene que ser ya de naturaleza cualitativa más que cuantitativa; no tiene que ser la cantidad de transparencia o el volumen de la transparencia, sino la cualidad de la transparencia y del buen gobierno, y la posibilidad de integrar o de sintetizar fórmulas de democracia representativa con fórmulas de democracia directa. Las fórmulas de democracia directa están creciendo extramuros de la institución y ante nuestra ceguera, suicida ceguera. Las fórmulas de democracia representativa son con las que seguimos conviviendo, las propias del orden

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 19

revolucionario francés, muy poco modificadas con aportaciones filosóficas posteriores, *ex post*. Esta situación no es sostenible, en mi opinión. Y a mí me gustaría saber si alguno de ustedes ha pensado cómo intentar sintetizar fórmulas de representación directa, de democracia directa con fórmulas de representación —ya que es cuasi orgánica en el sentido más peyorativo de la expresión—, con fórmulas de democracia representativa.

Señor presidente, estas preguntas no se hacen a un buen amigo, no se deberían hacer a personas que voluntariamente comparecen en esta Comisión (**Risas**), pero si alguno de ellos ha reflexionado sobre esta materia y tiene la voluntad de responderme, estaría particularmente agradecido.

El señor **VICEPRESIDENTE**: En nombre del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia, tiene la palabra el señor Martínez Gorriarán.

El señor **MARTÍNEZ GORRIARÁN**: Yo también quiero agradecer a los cuatro comparecientes todo lo que han dicho y que hayan dedicado parte de su tiempo a venir aquí, y lo digo sinceramente porque considero que este debate que estamos teniendo sobre transparencia es uno de esos en que efectivamente, por una vez, se puede conseguir algo que es muy raro, muy desusado: la influencia de la sociedad civil sobre las instituciones representativas, en este caso el Congreso de los Diputados. Me parece absolutamente necesario porque en este caso —es evidente— la exigencia de mayor transparencia viene sobre todo de dos fuentes: por una parte, la sociedad civil, que pide, no solamente con todo el derecho, sino con toda la razón, el acceso a la información que al fin y al cabo la propia sociedad ha producido, aunque sea custodiada por las administraciones públicas, y en segundo lugar, por el ejemplo de otros países, en este caso de la Unión Europea, de nuestro entorno, que han sido mucho más previsores y mucho más exigentes en la reglamentación legal de la transparencia como una política activa. En este sentido tengo que decir que coincido en gran parte o en casi todo de lo que han dicho los comparecientes. Mi grupo también considera que esta ley de transparencia, el proyecto que ha presentado el Gobierno es tardío e insuficiente, pero también esperamos, y creemos que esto servirá para eso, poder mejorarlo o poder ampliarlo, no solo en su aplicación subjetiva, sino sobre todo en su carácter, que me parece muy importante, de política activa. En ese sentido, de una manera u otra los cuatro comparecientes han coincidido en algo que es importante. No se trata tanto de que haya una legislación sobre transparencia, que por supuesto es necesaria, como de que haya una disposición activa por parte de los que son sujetos de esa política de transparencia a ser transparentes.

¿Cómo se mide la transparencia? Comentaba antes don Emilio Olabarría que es una cosa difícil. Yo creo que es difícil pero tampoco tanto. Esto es parecido a lo de comparar entropía e información. Es decir, la transparencia, ¿cómo se mide? Pues por el descenso de la opacidad: cuanto menos opaco sea un sistema, más transparente es. No tenemos que creer que haya algún tipo de medida de la transparencia distinta a la medida de la disminución de la opacidad, y que es, por supuesto, el acceso de ciudadanos y de entidades sociales, jurídicas, de entidades de todo tipo a aquella información que es relevante para su propia actuación y que además han producido ellos. Esto creo que es fundamental.

Evidentemente hay discusiones, digamos, más jurídicas o más constitucionales sobre si deberíamos o no considerar que el derecho al acceso a la información es un derecho básico. A mi grupo le gustaría que fuera así, pero tampoco vamos a hacer causa de eso, creemos que es una cuestión que, siendo importante, tampoco es la fundamental porque se puede resolver de otras maneras. ¿De qué maneras? Con una ley de transparencia que efectivamente no acepte el silencio negativo como un procedimiento habitual, que obligue a la Administración a ser proactiva y no meramente pasiva. Nos parece que en todo esto —también lo han dicho ustedes, tanto la señora Rosana al hablar de los archivos, como los demás al hablar de otras cuestiones— hay un problema de enfoque que es importante; no se trata de que los ciudadanos pidan el acceso a la información como que se les preste. Eso es una diferencia fundamental y además también cambia por completo la actitud de las administraciones; ya no se trata de que yo le conceda a usted, porque tengo una potestad legal, el acceso a la información, sino de que la información es suya, y aquí está, y véala, y consúltela, salvo aquellas informaciones que deben estar reservadas, que deben ser muy pocas y tasadas. Que quede muy claro que una ley de transparencia que no abarque a absolutamente todas las instituciones públicas y privadas que reciban ayudas públicas no es una ley de transparencia: ni la Casa Real por una parte, ni los partidos políticos, ni cualquier otra institución, sea la que sea, pueden quedar eximidos del deber, de la obligación de que su información, en la medida en que son receptores y beneficiarios de ayudas públicas, tiene que ser accesible. Nos da igual si esto está bajo el amparo de un derecho básico o bajo el amparo de una ley como esta, ordinaria —ahora hablaré un poco

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 20

de esto, porque creo que hay una cuestión importante que discutir sobre el carácter de esta ley, si es orgánica o no—, pero en cualquier caso tiene que ser una ley proactiva que no solamente permita sino que obligue a las administraciones y a las instituciones que reciben ayudas públicas a poner sobre la mesa la información. Y además hoy en día la tecnología, por fortuna, lo permite; ya no hay excusas, ya no podemos decir que estamos con la tablilla de arcilla y la escritura cuneiforme, y que esto es muy complicado y fijese usted las toneladas de barro o de mármol que necesitaríamos; no, hoy es muy sencillo, basta con tener voluntad de ser transparentes. Quería insistir en esto porque creo que ustedes lo han dicho y lo han dicho muy bien. Es decir, efectivamente, la ley no garantiza el cumplimiento de sus fines si no hay una voluntad previa de transparencia activa. Es decir, todos nosotros deberíamos tener ya una actitud de ser transparentes, sin esperar una ley. Y en esto hay que decir que la situación es desde luego frustrante y sumamente incompleta, porque los partidos políticos y grupos parlamentarios que estamos aquí representados, por desgracia, creo que estamos en general, la media, muy lejos de ese fin, y no habría que esperar a que hubiera una ley de transparencia que obligara a revelar cosas tales como la remuneración de los cargos públicos, las ayudas que reciben los grupos parlamentarios o los partidos políticos, sus contabilidades, en qué lo gastan, en qué no, etcétera. Esto ya tendría que estar en marcha, porque si no una ley de transparencia como tal no será otra cosa —después hablaré un poco más de esto— que un acto administrativo, muy lejos respecto a los objetivos políticos que perseguimos.

Y el objetivo político que perseguimos es no solo más democracia, sino también —me gustaría incidir en esto— más eficiencia. Lo digo porque habitualmente se habla de la transparencia, y me parece muy bien, desde el punto de vista de la moralidad, de la ética pública, de que se sepa, de que se conozca, de que no haya opacidad, de que no se escondan las cosas que deben ser públicas. Eso es muy importante, pero no es suficiente; hay también argumentos económicos de peso, y es que si comparamos —y en esto los datos son abrumadores— aquellos países que ahora mismo están sufriendo la crisis como nosotros pero que la resuelven mejor que nosotros, uno de los elementos que nos distinguen es que son países mucho más exigentes en lucha contra la corrupción y en transparencia activa. Porque, efectivamente, la transparencia también tiene consecuencias económicas. Esto es muy importante que se diga, porque se suele esconder. No es una cuestión meramente de moralidad, que es importante, es que además, si por ejemplo en España hubiera habido transparencia por obligación legal en la gestión de las cajas de ahorros y de otro tipo de entidades financieras, aunque estaríamos en crisis, porque no la hemos inventado nosotros sino que es una crisis internacional, la crisis no sería tan grave. Es decir, no habríamos tenido seguramente que pedir un rescate bancario si en su momento hubiera habido una información pública, y por lo tanto una capacidad de reaccionar, respecto a la pésima gestión de las entidades de ahorro, de las cajas de ahorros en concreto y de todo lo que ha tenido que ver con su entorno, que está directamente ligado a las instituciones. De tal manera que también hay que decir que la transparencia no es una política activa que solo obliga a las administraciones o a los partidos políticos, que por supuesto, sino que obliga a todo el mundo; creo que esto es importante suscribirlo y subrayarlo, porque creo que nos va a costar, seamos sinceros. Esto va a costarle a toda la sociedad española porque no hay, efectivamente, una cultura de la transparencia; porque hay agentes sociales que dicen que está muy bien que los partidos políticos hagan un estriptis con sus cuentas —a mí me parece muy bien porque nosotros lo hemos hecho siempre, desde que nacimos, en el caso de mi partido, de UPyD—, pero es que ellos también tienen que hacerlo. Es decir, lo que no se puede pedir, porque eso es bastante hipócrita, es que las administraciones públicas exhiban toda su realidad a la luz del día, pero la mía no, la mía me la reservo. No, señor; la transparencia es también una cultura fundamental de dos cosas: evaluación (con consecuencias) y dación de cuentas. Y todo el mundo, todas las instituciones privadas o públicas tienen que ser capaces, y además tienen que estar obligadas por ley, por eso es importante la ley de transparencia, de dar cuenta de su gestión y además de dar cuenta de sus interioridades: de cómo toman decisiones, de quiénes son, en qué consisten, etcétera. En ese sentido, me han parecido estupendas, porque estamos completamente de acuerdo, las intervenciones referidas a la importancia de regular los *lobbies*, los grupos de interés.

Efectivamente, pretender que los *lobbies* no existen es de un infantilismo, de un peterpanismo político y económico verdaderamente patético, que debería estar fuera de la discusión; de lo que se trata es de que sepamos que los *lobbies* existen, que tienen intereses, que son muy variados, que los hay económicos, que los hay sociales, que los hay ideológicos, que desde la Iglesia que recibe ayudas públicas hasta las empresas públicas que reciben de diferentes maneras también ayudas públicas, todos ellos tienen que estar obligados a políticas de transparencia, sin excepciones, como digo, y que de lo que se trata es de que la ley regule esto bien. Pero desde luego, debería quedar claro que de ninguna manera se debe

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 21

entender la política de transparencia como una política referida solo a instituciones públicas y a partidos políticos, sindicatos o patronales. No; es que obligue a todo el mundo que reciba un euro. Hasta que esto no se entienda no tendremos en España ninguna política de transparencia digna de ese nombre. Y desde luego, mientras no sea proactiva, es decir, mientras no sean las propias instituciones obligadas a ser transparentes las que se adelanten y las que se dispongan a presentar la documentación y las explicaciones que necesitan los requisitos de la dación de cuentas, estaremos sin duda haciendo una ley que, como otras, por desgracia, son papel mojado.

A este respecto me gustaría, sobre todo para el turno de respuestas de los comparecientes, plantear dos cuestiones que me parecen importantes. Me interesan las cuatro opiniones, pero se las plantearía especialmente a doña Elisa de la Nuez porque es quien lo ha tocado específicamente. Son dos cuestiones importantes. Una, la de los reguladores independientes. A mi grupo le preocupa mucho el que hagamos otra ley más llena de buenas intenciones pero que luego sea ineficaz; que sea, vamos a decirlo así, un poco fantasmal. ¿Por qué? Porque si no tenemos instituciones públicas pero que sean independientes capaces de regular la aplicación de la ley, lo cual significa tener capacidad sancionadora, entre otras cosas, nos encontraremos con una frustración como la que nos ha pasado en otros ámbitos, es decir, que tenemos muchos reguladores independientes, muchos observatorios, muchos consejos y comités públicos, pero que luego, a la hora de la verdad, como todos sabemos realmente no cumplen del todo su función. ¿Por qué? Porque no son realmente independientes. Y no querría yo que se entendiera esto como que extendiendo la sombra de la sospecha a todos los partidos porque colocan ahí a sus cargos o excargos. Simplemente quiero decir que seamos todos conscientes de que esto se tiene que acabar y que no tenemos que echarnos unos a otros, como objeto arrojado, las incorrecciones o los errores que se han cometido. Esto se tiene que acabar. Los reguladores públicos tienen que estar ocupados por personas que sean independientes de los partidos políticos y de las grandes empresas. Tiene que acabarse la práctica de la puerta giratoria entre instituciones representativas y grandes empresas, por ejemplo, por poner un caso muy citado y conocido, y ampliamente documentado, empresas eléctricas y exministros o exparlamentarios. Tenemos que tener claro y entender que si realmente queremos una democracia moderna, eficaz y eficiente, donde las crisis económicas no sean tan pavorosas como esta, un requisito indispensable es que los reguladores sean capaces de impedir la toma de decisiones claramente erróneas y dañinas para el interés común, y que para esto es básico que sean independientes.

Les querría preguntar a los cuatro pero más en particular, puesto que ha hablado de ello, a la señora De la Nuez qué proponen ustedes para mejorar o tener más garantías con el fin de que los reguladores que se creen —no sé si hay que crear un regulador específico o no, es una cuestión a discutir o a debatir, sería interesante desde luego, pero solo si tenemos una garantía legal de que el nombramiento de sus componentes, aunque lo haga el Parlamento o quien le corresponda— tengan unas cautelas para que no suceda otra vez como nos ha ocurrido con casi todos los reguladores —desde el Consejo de Seguridad Nuclear hasta la Comisión Nacional de la Competencia u otros representantes de los partidos políticos que están allí para representar intereses ya consolidados—, para evitar esto qué podemos hacer al respecto. Es básico. Si no tenemos reguladores independientes, podremos hacer una ley estupenda pero no servirá para nada, será otra vez papel mojado. Ese es al menos mi punto de vista.

En segundo lugar, hay una cuestión de tipo jurídico que es importante sobre el carácter de esta ley. Si no es una ley orgánica se va a encontrar con problemas como, por ejemplo, la competencia con la Ley de Protección de Datos que es una ley muy exigente. Efectivamente algunos de ustedes lo han recordado al hablar de la propiedad intelectual referida a la industria y campos anexos. Te puedes encontrar con que una petición de información sea denegada porque la Ley de Protección de Datos la protege. Sería algo bastante absurdo desde el punto de vista de las prioridades democráticas que una ley menor —no es que sea menor la protección de datos personales, sin duda es un bien importante pero menor— al bien general de la transparencia se imponga a la transparencia. Me gustaría conocer su opinión pero creo que esta ley debería tener carácter orgánico si no en su integridad, al menos como se suele hacer en algunos de sus artículos, precisamente para prever que no se invoque en contra de las exigencias de transparencia la Ley de Protección de Datos. Este tipo de cuestiones. Como son asuntos de técnica jurídica importantes estaría muy bien escuchar su opinión.

Para finalizar he de advertirles que lamentablemente no sé si me podré quedar a escuchar su opinión porque se está celebrando a la vez la Comisión de Fomento, a la que tengo que acudir para formular una pregunta a una secretaria de Estado. Si no puedo quedarme, les aseguro que voy a leer con mucha atención el «Diario de Sesiones» y les agradezco lo que puedan aportarnos.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 22

El señor **VICEPRESIDENTE**: Por el Grupo Catalán (Convergència y Unió), tiene la palabra la señor Ciuró.

La señora **CIURÓ I BULDÓ**: Muchas gracias a los cuatro comparecientes por haber acudido hoy a este Congreso para aportarnos sus ideas, su voluntad de contribuir a esta ley de transparencia que se está gestando en esta Cámara y hacia la que todos los aquí presentes, todos los grupos políticos, tenemos la obligación de ser dignos de ella y así haga honor al nombre que se le da.

La señora De la Nuez ha dado en el clavo porque tal como han dicho también algunos diputados que me han precedido en el uso de la palabra nos falta ciertamente una cultura de la transparencia. Me parece que no tendría que ser necesaria una ley para regular aquellas cosas que muchas veces se encuadran en el marco de lo ético y que deberían ser encuadradas en el marco de lo legal porque corremos el peligro de aprobar una ley que resulte al final farragosa, que resulte inaplicable y además con todo ello contribuir un poco más a la desafección de los ciudadanos para con el trabajo de esta Cámara y de sus representantes públicos. Tenemos un reto, y no menor, para salir airosos de la tarea que nos hemos impuesto, que parece necesaria por esta falta de cultura dentro del Estado español, dentro de este Estado, sobre lo que es la ética y la estética muchas veces en el ejercicio de la función pública y de la representación pública.

Cierto es, y aquí se ha dicho también por la señora De la Nuez y por algunos oradores que me han precedido, que la Ley de Protección de Datos se opone a la voluntad de prestar información. Se lo dice esta diputada que proviene del mundo local y en alguna ocasión en las tareas de la oposición se nos niega el acceso a información del control del Gobierno apelando a esa Ley de Protección de Datos. Me gustaría que estos comparecientes me dijese si consideran necesario que esta ley de transparencia contemple unos criterios para aplicar esta Ley de Protección de Datos porque cierto es que es muy restrictiva, que impone un control muy duro sobre lo que son las circunstancias y los datos personales, etcétera, pero no es menos cierto que muchas veces los particulares conculcamos esta propia Ley de Protección de Datos aireando nuestra vida privada muchas veces en las redes sociales. Con lo cual a lo mejor hay que adecuar cuáles son los criterios de aplicación de la protección de datos frente al derecho a la información y qué debe primar en cada caso y dependiente de qué tipo de información se solicite a la Administración; ya de por sí es un término que tiene connotaciones de farragosidad en su expresión y de hecho doña de Andrés ha hablado de la cantidad ingente de documentos y archivos que debe haber para controlar lo que hay archivado, La verdad es que da un poco de miedo intentar entender cómo puede funcionar todo esto pero que al tiempo que dé la información, porque para eso se guarda, con lo que el retorno es menor.

Me gustaría apuntar si ustedes están de acuerdo con el hecho de que evidentemente estamos en un Estado descentralizado, un Estado en el que la Constitución contempla el reparto competencial, con lo cual cada Administración tiene encargadas determinadas materias que en principio le son de competencia exclusiva. Me gustaría saber si están de acuerdo en que una buena ley de transparencia debería clarificar perfectamente y preservar específicamente lo que supone la gestión de un Estado complejo como el nuestro. Es sabido que un Estado unitario es de mucha más fácil gestión, un Estado complejo es más difícil, con lo cual el reto de poder preservar esta garantía de derecho a acceder a la información, y por tanto respetando la diversidad del territorio del Estado español y por tanto las competencias que son propias de cada Administración, debería también ser un punto que se contemplara en esta ley de transparencia. Esta cuestión suscita a mi grupo otro interés que me gustaría comentarles sobre si les parece o no a los señores comparecientes hasta cierto punto lógico que las sanciones necesariamente deban ser impuestas por un Gobierno central cuando quien incumple eventualmente puede ser algún Gobierno que no sea el central o un organismo no dependiente de un organismo central. Quiero decir que centralizar las infracciones y sanciones en un Estado descentralizado no me parece la mejor forma de conjugar la ley de transparencia con la realidad del Estado español, que es la que es y que constitucionalmente viene amparada.

En otro orden de cosas se ha mencionado aquí a qué debe afectar esta ley de transparencia. ¿A todas y cada una de las organizaciones e instituciones que reciben dinero público, a entidades culturales? Entonces, como ya se aprobó con una enmienda transaccional en el debate sobre el estado de la Nación, a propuesta de mi grupo parlamentario, la Corona tendría que estar incluida también en esta ley de transparencia. Por otro lado, debería ir ya de suyo que todas las instituciones del Estado deberían ser transparentes, pero como venimos conviniendo hasta ahora todos los intervinientes en que nos falta algo de cultura de la transparencia, lo tendremos que acabar regulando por ley.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 23

El silencio administrativo han apuntado algunos de ustedes la conveniencia de que fuese positivo. Entiendo que debería ser así, puesto que se ha comentado por alguno de los comparecientes que ello obliga y motiva a la Administración a resolver y, por tanto, hasta qué punto también —y me retrotraigo un poco a la afirmación precedente— colisiona el silencio administrativo positivo con el derecho a la preservación de los datos particulares de los expedientes. Me gustaría un pronunciamiento si lo encuentran oportuno.

Voy terminando comentándoles la regulación de los *lobbies*, de los grupos de presión. De hecho, la Comisión Europea tiene contempladas y definidas las actividades realizadas con el objeto de influir en la formulación de políticas y los procesos de toma de decisiones. Es un tema que ha venido siendo tabú, con lo cual convengo con el señor Navarro en que sería conveniente una regulación de este aspecto en sí mismo. Hay que saber cuál es la pisada legislativa que puede aportar cada ley en beneficio de cada grupo, es bueno que se sepa, es bueno saber cuál es el interés de cada grupo porque al final cada grupo conoce sus necesidades mejor que cualquier otro. ¿Por qué no regular la forma en que estas instituciones pueden trasladar sus intereses, recabar información, defender su situación o solicitar cambios en la normativa que les afecta? Pues claro que sí. Parece lógico pensar así. Y hasta qué punto, también se ha dicho, debería afectar no solo al Poder Legislativo sino también al Poder Ejecutivo.

La última conclusión sería que transparencia es más calidad democrática, más calidad democrática es más seguridad jurídica y más seguridad jurídica al final es un crecimiento económico. Por tanto vale la pena trabajar en este punto, que no quedemos en una ley de buenas intenciones sino que realmente sea una ley aplicable. Seguro que con sus aportaciones conseguiremos un poco más el objetivo que todos nos hemos marcado.

El señor **VICEPRESIDENTE**: En nombre del Grupo Parlamentario Socialista, don José Enrique Serrano.

El señor **SERRANO MARTÍNEZ**: No solo por cortesía sino por razones de fondo quiero agradecer a los comparecientes sus intervenciones del día de hoy, que además han servido para poner de relieve dos cosas con las que quiero iniciar mi intervención. Una que confirma lo que ya habíamos ido observando en comparecencias anteriores, y es que lo que inicialmente estaba dibujado de lo que podía ser una ley de transparencia, conforme van pasando los tiempos queremos hacer de la ley de transparencia la ley anticorrupción —perdón, luego matizaré lo que voy a decir ahora—, queremos hacer la ley de archivos, queremos hacer la ley de *lobbies*, y al final con todo esto lo que me preocupa es que transmitamos la imagen de que el objetivo inicial y de fondo de la ley, que era cambiar la forma de actuar de las administraciones —de las administraciones y de otros poderes públicos— sea un objetivo irrelevante, absolutamente menor y que se pierda en una maraña de normas jurídicas de muy distinta naturaleza, rango, finalidad, etcétera. Hoy se ha visto e insisto en que luego matizaré lo que he dicho en relación con los archivos. Sobre esta primera cuestión también querría decir que a mí me parece que hay que poner en valor la transparencia como norma de actuación de las administraciones y las consecuencias que eso tiene para los ciudadanos y que no hay que dejarse llevar solo por razones coyunturales que son atendibles, sino que hay que construir normas con voluntad de futuro que sirvan para esta coyuntura y para otra con perfiles parcialmente distintos.

La segunda cosa que han puesto de relieve sus intervenciones en el día de hoy es que hay media docena de temas recurrentes que son los que centran la atención de quienes han tenido la vocación y la voluntad de leer el proyecto de ley, las comparecencias anteriores, etcétera. Sobre ellas girará a continuación lo que diré. Se trata de si derecho subjetivo o no derecho subjetivo, derecho fundamental o no derecho fundamental, el tema de los límites fundamentalmente señalados en el artículo 11, el tema de los sujetos obligados, la naturaleza positiva o negativa de silencio, el tema de la agencia como organismo o autoridad independiente para resolver estas cuestiones. Hoy ha tenido un cierto interés la insistencia de más de uno de los intervinientes en la pobreza, que además se puso de relieve desde los primeros intercambios de opinión que tuvimos entre los grupos parlamentarios, del capítulo de infracciones y sanciones que se recoge en la ley, porque está muy dirigido a uno de los elementos de sus contenidos y no por el contrario a algunos otros. Sobre estos temas recurrentes es sobre los que quiero hacer alguna consideración y lo fundamentalmente alguna pregunta. Voy a rehuir a conciencia el interés que me ha suscitado alguna de las intervenciones de mis colegas de otros grupos parlamentarios que merecerían atención y una discusión que con seguridad cuando llegue el trámite de enmiendas nos obligará a discutir.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 24

Me refiero a temas tan importantes como el futuro —y esto no lo interrogo sino que lo afirmo— de la democracia representativa. Creo en ella. El terna que también se ha puesto de relieve en relación con los reguladores, su forma de designación, etcétera; o tema también de bigotes que es si podemos o no jugar alegremente —alegremente lo digo en términos coloquiales, no peyorativos, por favor— con la atribución de una determinada forma jurídica a la ley que vamos a aprobar. Quiero decir si podemos o no decidir que una cosa debe ser regulada o no por ley orgánica o más bien lo que tenemos que hacer es la norma que por el contenido de la ley requiera o no carácter orgánico. Porque esto no es un capricho de legislador, ya en ocasiones el Tribunal Constitucional ha llamado —otra cosa es que se haya hecho— al orden al legislador diciendo: esto no vale. Y lo ha hecho. Insisto que ya discutiremos esto y además será una discusión interesante.

En relación con sus intervenciones y sobre cuestiones concretas. Se ha mencionado por más de uno de ustedes que la incorporación al ámbito de la ley de sujetos obligados a algunas de las obligaciones que en el proyecto se contienen nos va a obligar probablemente, y lo que les pido es su opinión, a todos porque de alguna forma casi todos han hecho mención a ello, a hacer un ejercicio no sencillo, tampoco es imposible, sobre si las obligaciones tienen que ser las mismas o tienen que ser diferentes porque —lo han puesto de relieve quienes han intervenido antes que yo— no es posible someter a las mismas obligaciones a lo que son poderes públicos, administraciones públicas y lo que son en definitiva sujetos privados, que no pueden de repente verse sometidos a una obligación de exhibicionismo casi impúdico cuando realmente se ven afectados porque reciben una financiación, en ocasiones muy exigua, sobre la que financia sus actividades, por una entidad privada. Querría un poco más de reflexión sobre eso.

Los temas los enuncio no por orden lógico sino por como los he ido apuntando. En cuanto a los límites, el artículo 11 ha sido mencionado por varios de ustedes. La pregunta por mi parte, porque este es el objetivo de estas sesiones, es qué es más razonable, ¿intentar poner puertas al campo incorporando al texto de la ley adverbios, adjetivos, subordinadas, etcétera, que traten de delimitar lo que ya se contiene en el convenio del Consejo de Europa o, por el contrario, lo que habría que hacer, y ha habido algún apunte, es recoger en la ley un procedimiento que regule la alegación de uno de los supuestos que se recoge en el artículo 11 como causa de la denegación de acceso? Porque, claro, por vía de procedimiento se pueden imponer muchas más cosas, desde resoluciones motivadas de verdad, no formalmente —me refiero no formalmente alegando el apartado c) del artículo 11— sino por qué, con qué fundamento y con qué extensión algo que se pide pone en riesgo o no la defensa nacional, por decir el ejemplo más clásico y más radical.

El tercer tema es el del silencio. No voy a reproducir aquí lo que ya muchas veces hemos comentado. En la última sesión algún profesor eximio de Derecho administrativo nos dio alguna lección que recordamos probablemente todos. La pregunta sobre el silencio que quiero hacer es el silencio positivo que se defiende, como se ha vuelto a hacer hoy, ¿cómo se sustancia? Porque los silencios positivos ante una actuación que si se omite por parte de la Administración —me refiero a la resolución expresa vía tiempo— lo que hace el liberar al ciudadano de una limitación en su quehacer, es fácil. En un supuesto como este que lo que deriva es, por decirlo casi con términos civiles, una obligación de hacer por parte de la Administración, que desde antiguo nos enseñaron que no son de cumplimiento específico forzoso, pues tenemos un problema porque al final acabaríamos en los tribunales, sin duda, exigiendo una resolución judicial que obligue a la Administración, y que la obligue una vez y otra y otra, so pena que por omisión del deber de colaborar con la justicia acabemos en un supuesto distinto. Por eso pregunto cómo sustanciamos el silencio positivo.

En cuarto lugar, varios de ustedes han hecho mención al capítulo de infracciones y sanciones, como antes decía. Es evidente, lo hemos comentado desde el principio, que aquí faltan cosas. Me gustaría que hicieran el esfuerzo de sugerirnos alguna fórmula, fundamentalmente en lo que se refiere a la gran omisión del capítulo de infracciones que se refiere a los incumplimientos en materia de publicidad activa que se recogen en la propia ley y que, sin embargo, no hay ni tipificación de infracción ni sanción correspondiente.

El tema de los intereses. Como el señor Navarro sabe, tuve ocasión incluso de discutir —él lo ha citado y por eso lo digo— con el señor Casini. Lo que pregunto, más allá de la alegación que ha hecho, horrorizado ante el recurso a una comisión que tiene suficiente tradición peyorativa en nuestra literatura como para entenderlo, ¿es razonable incorporarlo a esta ley cuando necesariamente la incorporación debería ser parcial puesto que constitucionalmente incluso en lo que se refiere a las cámaras habría que sustanciarlo en una ley distinta? Porque, claro, en cuanto a la definición de intereses parece que inquietan fundamentalmente los económicos pero es evidente que hay otros que tendría también que ser recogidos,

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 25

tutelados, y que tendrían que recoger no solo por el hecho de regular los *lobbies*, no solo un plus de obligaciones para los representantes públicos o los cargos públicos sino también para los propios grupos de interés, que en alguna conversación como la que recordaba antes con el señor Casini era más de reconocimiento de oportunidades o derechos a favor de estos grupos de interés. Como estábamos los dos delante por eso lo digo con esta naturalidad.

Por último, los archivos, y he pedido excusas al principio por hablar de la ley de archivos. En la primera de las comparecencias que tuvimos en la Comisión Constitucional con este motivo manifesté mi interés por que se incorporasen a esta ley —lo hice yo— temas sobre archivos. Tenemos una situación insatisfactoria —no me refiero a cómo se encuentran los legajos, perdidos acumulados en cuartos de baño o a la escasez de titulados archiveros, etcétera— en cuanto a la normativa, a su cumplimiento e incluso a una idea misma sobre el qué y para qué de los archivos, de los históricos y de los de gestión. En fin, como en alguna ocasión se me hizo objeto de broma sobre esto, lo digo en público. Estamos acostumbrados a sacar punta a que con ocasión de cada cambio de Gobierno, teóricamente flotas de camiones circulan desde La Moncloa a no se sabe dónde —yo no he visto jamás un camión—, pero esto indica el poco valor, casi la broma permanente sobre los archivos. Es un tema muy serio por muchas razones. Incluso recientemente se han aprobado normas reguladoras de acceso a archivos, estoy hablando de una ley de 2007 —la señora De Andrés seguro que sabe a cuál me estoy refiriendo— y que están sufriendo dificultades constantes para ciudadanos interesados o para estudiosos que quieren acceder a determinadas informaciones. Ahora bien, he dicho al principio que esto no puede ser la ocasión para que pongamos orden en la legislación archivística española. Lo que le pido es no tanto en este momento, que sería probablemente para mí al menos muy costoso saber el alcance de lo que me pudiese decir, sino incluso por nota por escrito sobre qué cosas de verdad tiene sentido incorporar en la ley de transparencia y qué cosas tendríamos que asumir alguno o todos los grupos parlamentarios para afrontar el tema de los archivos —insisto, de los históricos y de los de gestión— en sus distintos niveles y modalidades.

Acabo con un tema que se ha mencionado de dos forma distintas. Por un lado la voluntad de transparencia o este ADN de los funcionarios públicos, al que se ha referido la señora De la Nuez. En tantas cosas nos hemos preguntado a lo largo de los treinta y cinco años qué ha ido delante, si el movimiento de los ciudadanos o la norma que ha regulado determinado tipo de derechos, y tenemos ejemplos para todo. Que el ADN de los funcionarios probablemente responda a lo que ha puesto de relieve, en algunas cosas estaría de acuerdo. Hay quien sostiene que son los dueños de la Administración y por tanto las anclas permanentes —las anclas en el sentido de rémoras, de impedir el avance a los distintos Gobiernos—. Esto lo sabemos todos y de vez en cuando se dice en público, pero hagamos la ley porque las leyes, como también nos enseñan los clásicos, tienen voluntad, y la voluntad al final se impone. Yo creo que esta es la tarea que debemos abordar ya en forma definitiva pronto; como se ha acordado en la reunión de la Mesa y acabaremos —insisto— con una ley espero que razonable y sobre todo en la que estemos todos convencidos de que tiene sentido, que yo creo que lo tiene.

El señor **VICEPRESIDENTE**: Por el Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra el señor Gómez de la Serna.

El señor **GÓMEZ DE LA SERNA Y VILLACIEROS**: En primer lugar he de agradecer a todos los comparecientes sus aportaciones. Agradezco el rigor, el tono y la pertinencia de muchas de las sugerencias que han hecho.

Es verdad, y en eso coincidimos todos los grupos políticos, que esta es una de las leyes más importantes de la legislatura. Yo digo siempre que esta ley justifica en sí misma una legislatura. Por eso quizá estamos haciendo una operación de legislación abierta, por eso quizá esta iniciativa de hacer comparecencias, de incluir a los sectores y de recoger las sugerencias de los distintos sectores. Ahora bien, una cosa es hacer una buena ley de transparencia y otra aprovechar que queramos hacer una buena ley de transparencia para sustituir el sistema político representativo por otra cosa. Lo digo con todo respeto pero también con toda honestidad. Me refiero a la intervención del representante del Foro por la Transparencia y a la documentación que se nos ha remitido.

Yo no creo, de verdad, que se pueda ligar la desafección ciudadana, que existe y que yo no niego, con el hecho de que los *lobbies* no estén regulados en España. Creo que eso no es así. Luego, yo he recibido una enmienda del Foro de la Transparencia que he tomado con todo interés porque yo soy partidario de regular el fenómeno de los *lobbies* y soy partidario de hacerlo en sede parlamentaria mediante la

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 26

modificación de los Reglamentos de las Cámaras. Pero quisiera saber de qué estamos hablando porque lo que dice la enmienda que se nos envía —es en lo que yo discrepo y por eso hacía mi intervención, repito que con todo respeto— es que reconozcamos a los grupos de interés como interlocutores legítimos entre los poderes públicos y la sociedad. Yo creo que los grupos de interés son otra cosa. Esto a mí me suena a los cuerpos intermedios entre el Estado y la sociedad. ¿Se acuerdan, no? Me suena un poco también a una especie de neocorporativismo. Yo no creo realmente que ustedes o que los *lobbies* sean interlocutores entre la sociedad y los poderes públicos. Ustedes actúan mediante la promoción de intereses privados ante los poderes públicos, pero es una actividad profesional, es una actividad retribuida, es una actividad económica, es una actividad legítima completamente. Ahora, de eso a erigirse en representantes de la sociedad y en ejercer una función política, va un salto cualitativo muy importante. Y es por eso por lo que decía antes que una cosa es hacer una buena ley de transparencia y regular los *lobbies*, su actividad, su registro y su código de conducta, y otra cosa es configurar esta actividad como una actividad alternativa al sistema de representación parlamentaria. Quizás haya sido un poco susceptible a la hora de leer su enmienda, pero quisiera dejarlo claro.

En cuanto al contenido concreto, proponen ustedes una regulación que yo, francamente, no he encontrado en casi ningún Estado europeo. He encontrado una regulación del estilo de la que ustedes proponen en Polonia y en Lituania. En Reino Unido, por ejemplo, prácticamente lo que hay es una autorregulación y una regulación de los conflictos de intereses en que pudieran incurrir los exministros o ex altos cargos del Gobierno. En Francia lo que existe es un registro voluntario y un código de conducta. En Alemania ni siquiera existe el código de conducta. Entonces, nos remiten ustedes a que incorporemos al sistema parlamentario español la regulación de la Unión Europea, si no he entendido mal. Y ahí es donde querría formularle la pregunta: las instituciones comunitarias no son precisamente las que más vínculo de apego democrático, digámoslo así, han conseguido con la ciudadanía europea. Es decir, si hay alguna institución por la que sienten desapego los ciudadanos europeos es respecto del Parlamento Europeo y la Comisión. Y eso lo dicen todas las encuestas. Los *lobbies* se regulan en la Unión Europea porque son un modelo singular, un modelo político singular; ni el Parlamento es un parlamento en sentido estricto (y eso lo dicen prácticamente todos los que lo han estudiado) ni la Comisión Europea tampoco se puede equiparar a los Gobiernos de los Estados democráticos. Por lo tanto, este modelo, que es un modelo *ad hoc* que se establece para las instituciones europeas, donde se cruzan no solamente intereses sectoriales sino intereses nacionales también, ¿hasta que punto este modelo, que es un modelo muy singular creado para las instituciones europeas, es exportable completamente a los Estados democráticos?

En este sentido, le pediría que profundizara un poco más: ¿quieren ustedes un registro voluntario o un registro obligatorio? ¿Quieren ustedes un código de conducta aplicable para todos o no? ¿Qué entendemos exactamente por un *lobby*, es decir, es *lobby* todo el que realiza actividades destinadas a influir en procesos de elaboración y aprobación de políticas públicas? Pues no sé, una misión diplomática en un momento determinado puede hacer esta actividad, o una confesión religiosa. Entonces, ¿cómo definimos los *lobbies*? ¿Las empresas, los despachos de abogados, las oficinas? ¿Cómo lo hacemos? Eso en cuanto a la intervención de don Joan Navarro.

Paso a referirme a la intervención de doña Rosana De Andrés, que me ha parecido enormemente interesante y que le agradezco también especialmente. He encontrado una dificultad en todo esto, siendo de enorme interés: en la medida en que vayamos ampliando el ámbito de aplicación de la ley, en la medida en que la ley se vaya a aplicar a entidades público-privadas como los partidos políticos o los sindicatos o, por ejemplo, federaciones deportivas, ¿cómo vamos a aplicar a estas entidades, que no son administraciones públicas, los principios de archivo propios de las administraciones públicas? El propio concepto de información pública que pedía usted que incorporáramos al capítulo III, los criterios de autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad, cadena de custodia en archivos públicos, a mí me parece muy razonable en el ámbito de la Administración, pero ¿cómo vamos a incluir esto, cómo vamos a obligar a otras entidades que van a ser objeto de la Ley de Transparencia a estos mismos parámetros? Me parece difícil y me gustaría, por ello, que nos diera su opinión.

Otra pregunta es si considera posible poner en marcha una ley de transparencia eficaz sin una reforma previa de la Ley de Archivos, porque si esto es así, la verdad es que nos complica bastante la función; no estamos aquí, como decía el representante del Partido Socialista, para hacer una nueva legislación en materia de archivos, sino para intentar hacer una buena ley de transparencia.

Con respecto a las intervenciones de doña Elisa De la Nuez y de don José Antonio Ruiz Salgado, mis compañeros ya se han referido a ellas en distintos aspectos. Yo querría simplemente ceñirme a dos temas

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 27

muy concretos: el ámbito de aplicación y la cuestión del silencio. Con respecto al ámbito de aplicación ya se ha producido un avance, una ampliación del ámbito. El presidente del Gobierno ya declaró en sede parlamentaria la voluntad del grupo parlamentario de que finalmente los partidos políticos y los sindicatos sean incluidos en el ámbito de aplicación de la ley; incluso llegó a hablar de la posibilidad de que todas aquellas entidades que perciban fondos públicos, en la medida en que se establezca, sean objeto del ámbito de aplicación de la ley. Ahora bien, ¿dónde ponemos el límite, con qué porcentaje, en qué medida? Doña Elisa De la Nuez ha hablado del ejercicio de potestades públicas o de actos sometidos a derecho administrativo. Pero yo no sé si esto es suficiente, si está lo suficientemente claro.

Ha hablado de la legislación chilena. A mí me gustaría que profundizara un poco en ese tema, porque yo creo que tenemos que ir a criterios objetivos, a criterios abstractos, a criterios generales, no a hacer leyes de caso concreto. Y en este sentido, me parece enormemente difícil. ¿Dónde ponemos el límite? ¿Las ONG que reciben subvenciones públicas en materia de cooperación internacional deben ser objeto de la ley de transparencia o no? ¿Las fundaciones privadas que reciben subvenciones deben estar incluidas o no? ¿Las empresas privadas que reciben subvenciones finalistas para proyectos empresariales concretos deben estar dentro del ámbito de aplicación o no? ¿Las confesiones religiosas, la Iglesia católica debe estar dentro? Es difícil. ¿Dónde ponemos el límite, cuál es el criterio que utilizamos, en qué porcentaje debe ser tenido en cuenta el dinero público que van a recibir? Eso es lo que se refiere al ámbito de aplicación.

En lo que se refiere al tema del silencio, volviendo un poco al derecho comparado, yo no he encontrado un solo país en el que en esta materia el silencio sea positivo. He mirado la legislación de Estados Unidos, del Reino Unido, de Francia, de Italia, de Portugal, de Canadá, de Suiza, me he mirado el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a documentos oficiales, de 2009, he rastreado la legislación de la Unión Europea, y no he encontrado en materia de derecho de acceso que el silencio sea positivo por ninguna parte. ¿Y por qué? Porque yo creo que un silencio positivo en este ámbito podría implicar que el solicitante obtuviera un derecho incondicional a obtener cualquier información; por ejemplo, un historial clínico o los planes de las fuerzas de seguridad o temas que puedan afectar a la seguridad del Estado o a la información. ¿Cómo evitar que un derecho positivo —y esta es la pregunta— implique la adquisición de un derecho incondicional en estos términos? Si el silencio fuese positivo, una vez que la Administración no ha actuado implicaría que a la Administración solo le cabría la opción de dar la información. Y si la Administración, ocurrido el silencio, no da la información y el ciudadano acude a los tribunales de lo contencioso-administrativo, los tribunales ya no pueden entrar sobre el fondo del asunto, lo único que pueden decidir es que la Administración entregue la información. Por lo tanto, nos podríamos encontrar con supuestos en que los tribunales, sin entrar en el fondo del asunto, estarían obligando a la Administración a entregar historiales clínicos, temas que afectan a la seguridad nacional, a la defensa o a la persecución de los delitos, por ponerles los ejemplos típicos. Y la pregunta es esa: ¿cómo evitar estos efectos indeseables si introducimos la regla del silencio positivo en esta materia?

Agradezco nuevamente los términos de sus intervenciones y quedo a su disposición para cualquier asunto a lo largo de la tramitación de la ley.

El señor **VICEPRESIDENTE**: Antes de iniciar un nuevo turno de los comparecientes, vamos a interrumpir durante cinco minutos la sesión. **(Pausa)**.

Señorías, reiniciamos la sesión. Ahora van a tener un nuevo turno los comparecientes, a quienes rogaría, aunque ya sé que es difícil, la mayor concreción y brevedad de la que sean capaces, que se ciñan a las preguntas que les han formulado, aunque ya sé que hay algunos portavoces que han hecho alguna pregunta para ser respondida por todos ustedes.

Tiene la palabra la señora De Andrés.

La señora **PRESIDENTA DE LA ASOCIACIÓN DE ARCHIVEROS EN LA FUNCIÓN PÚBLICA** (De Andrés Díaz): Algunas de mis respuestas servirán para diferentes preguntas formuladas.

La señora Oramas ha trasladado algunas preguntas concretas del señor Baldoví referentes a nuestro posicionamiento con respecto a ley orgánica o ley ordinaria, derecho fundamental, la compatibilidad con la normativa archivística, el papel de los archiveros y por qué nos decantamos por la Agencia de Protección de Datos como organismo en vez de por la Agencia de Evaluación.

No he querido entrar en mi exposición en el tema de la ley orgánica porque ya se había hablado ampliamente en este ámbito y quería recalcar y poner el énfasis en aquellos puntos muy concretos que consideramos imprescindibles. Lamento no haber sido suficientemente explícita; indudablemente lo

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 28

pasaremos por escrito, como nos ha solicitado alguna otra persona, pero hemos querido poner énfasis en lo estrictamente necesario para que la ley sea operativa.

Con respecto a nuestra consideración, sí, creemos que debe ser orgánica. ¿Por qué? Por razones prácticas de ponderación de derechos ciudadanos fundamentales y para poder ejercer el derecho de amparo. ¿Qué quiero decir con esto? Quiero decir que en las salas de atención al ciudadano, cuando gestionamos las demandas de solicitudes de acceso, estamos continuamente ponderando derechos fundamentales en liza de los solicitantes. ¿Qué quiero decir con esto? Pues que es un problema que se ha estudiado ya por parte de los servicios jurídicos de diferentes departamentos ministeriales. Por eso he insistido en la necesidad de una nueva redacción del artículo 57 de la Ley de Patrimonio Histórico Español. Es decir, ¿qué tenemos en liza? Vamos a tener una ley de transparencia que va a ser una ley orgánica, pero resulta que el derecho de acceso a los datos de carácter personal está regulado y está restringido con unos plazos en una Ley de Patrimonio Histórico Español que también es ordinaria, pero que remite a una Ley de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y de la propia imagen. Esto, como digo, se ha tratado en los servicios jurídicos de distintos departamentos y han llegado a la conclusión de que había que redactar otra vez ese artículo 57. ¿Cuál es el problema?, lo digo para que sepan cuál es la ponderación y que estamos hablando de una ley orgánica, la Ley de protección civil al honor, y de una ley ordinaria. Es decir, cuando tengamos que transmitir datos que haya que reelaborar o cuando haya que disociar los datos de carácter personal, nosotros que día a día estamos ponderando estos derechos, cuando no podemos aplicar el plazo que establece la Ley de patrimonio de veinticinco años y tenemos que aplicar el plazo de cincuenta años de los documentos, nos encontramos con un sinsentido y es que el mero transcurso de los años puede privar a una persona de sus más elementales derechos, como es el derecho a la intimidad, al honor o a la propia imagen, si se desconoce la fecha de veinticinco años desde el fallecimiento y no se puede demostrar esa fecha. Quiero decir que nos vamos a encontrar con incoherencias, con dos leyes ordinarias, la de patrimonio histórico y la de transparencia, enmendando la plana, a lo mejor, a una ley orgánica como es la Ley de protección civil al honor, a la intimidad personal y familiar. Y recordemos —y no quiero parecer restrictiva respecto al acceso en este ámbito— que esta ley orgánica establece un plazo de veinticinco años desde la muerte del titular de los datos, plazo durante el cual los derechohabientes, los sucesores, son custodios de ese derecho, y el Tribunal Constitucional ha dicho en numerosas sentencias que la protección civil al honor es un patrimonio familiar. Luego hay un colchón de años después de la muerte del titular de los datos en los que se protege la difusión de estos datos. Y además incluso plantea un plazo de ochenta años para emprender acciones jurídicas contra intromisiones ilegales en la intimidad. No quiero extenderme en esto, solamente quiero transmitir que el hecho de que en las salas de consulta de los ciudadanos a los archivos estemos continuamente ponderando los derechos fundamentales en liza para resolver positiva o negativamente con respecto al acceso, estamos valorando preceptos establecidos por leyes ordinarias y por leyes orgánicas. Sería bueno que todo tuviera el mismo rango orgánico y que se valorara efectivamente cuáles son derechos fundamentales y cuáles no lo son.

Con respecto a la Agencia de Protección de Datos, efectivamente, no hemos querido entrar en el asunto porque, como digo, queríamos poner el énfasis en asuntos concretos muy necesarios para mejorar la ley y de ese tema ya han hablado otros comparecientes. Creemos que es el órgano adecuado por sus competencias, pero por las mismas razones que acabo de alegar. Si estamos hablando de una ley orgánica como es la Ley 15/1999, entonces tenemos dos leyes ordinarias, dos leyes orgánicas, etcétera. Habría que estabilizar y simplificar la normativa en la materia.

En cuanto a la pregunta de si creemos que esta ley es compatible con la normativa archivística, creo que a lo largo de mi exposición —y el texto lo voy a pasar a la Mesa— se responde ampliamente al tema. Hay deficiencias y habría que incorporar unos aspectos muy concretos con los cuales se podría hacer compatible la normativa archivística si se modifican también algunos aspectos, por ejemplo, de la Ley de patrimonio, como acabo de mencionar.

Con respecto al papel de los archiveros, ¿qué quiere que le diga? Es esencial. Normalmente todo el mundo considera que los archiveros son los que establecen un método de clasificación de documentos. No, nosotros transmitimos ese método, en unas pocas horas de formación, a auxiliares, a administrativos, que son los que se encargan de los archivos de gestión. Lo que nosotros hacemos es asegurar la coordinación del funcionamiento de los archivos de nuestros organismos, coordinar ese funcionamiento, controlar desde el punto de vista archivístico la producción documental, intentar que se garanticen los

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 29

cinco requisitos que he mencionado antes y que no se interrumpa la cadena de custodia. Entonces, el papel de los archiveros es fundamental, indudablemente.

Ahora bien, hay estudios de los años sesenta en los cuales ya se decía —en soporte tradicional, en papel— que tenía que haber un especialista por cada kilómetro lineal de documentación. En mi organización hay más de 300 kilómetros lineales de documentación. Y podría poner otros ejemplos. En el tema de soportes electrónicos, exactamente igual, y les ruego que interpreten que cuando hablo de documentos me refiero a cualquier tipo de soporte; es exactamente igual, los problemas de control, de selección, de valoración, de cadena de custodia son distintos porque el soporte es distinto, pero digamos que todos los conceptos son absolutamente aplicables, y el esquema nacional de interoperabilidad respeta la normativa archivística y es enormemente claro al respecto.

El señor Olabarria decía que la ley está desbordada por la realidad, que desde el principio nace desbordada. Desde nuestro punto de vista, un poco sí. Como digo, y por no insistir más en el tema, hacen falta algunas previsiones organizativas para que sea eficaz y aplicable.

Creo que con lo que he dicho ya he contestado al señor Martínez Gorriarán y a la señora Ciuró. La misma señora Ciuró decía que daba miedo el volumen de los archivos, pero la cantidad no es el problema; el problema es la aplicación de criterios sistemáticos y el establecimiento de una política documental. Si los documentos son homogéneos y responden a un mismo procedimiento, sea mixto, en soporte papel o electrónico, se aplican los mismos criterios para 5 millones de documentos que para 5 documentos. Entonces, los archiveros siempre priorizamos valorar la documentación para que sirva a cuantos más volúmenes mejor. La aplicación de dictámenes de las comisiones calificadoras para la eliminación de esos 35 kilómetros lineales de documentación que he mencionado que era inservible y por tanto podría causar ruido en una solicitud de acceso de transparencia, se ha hecho con el mismo esfuerzo que la valoración de una serie que ocupa un kilómetro lineal. Entonces, los problemas de cantidad y de espacio, como he tratado de transmitir en mi intervención, no son tales.

Sobre el problema de la diversidad territorial, el régimen de acceso y las competencias, me remito a lo que he dicho en la conclusión número 3 o en la número 2, no recuerdo bien. Es decir, cuando hablaba de una política de gestión documental global, coherente y eficaz, al decir global y al mencionar la ley de archivos que afecte a toda la política documental, me refería a todo el territorio nacional, a que sea coherente en todo el territorio nacional, a que garantice la igualdad de todos los ciudadanos en la capacidad de uso de los documentos, que todos puedan ejercer sus derechos en todos los territorios de la misma forma, y que todos los sistemas archivísticos y las valoraciones documentales sean coherentes. Es decir, que no haya diferentes interpretaciones respecto al acceso ni a la valoración documental en unos territorios o en otros, como sucede en otros países con un régimen de descentralización mayor o menor, que el régimen de acceso sea el mismo y los plazos sean los mismos, y que la política sea global. A eso me refería con global y coherente.

Respecto al tema del silencio, al que muchos de ustedes han hecho referencia, tampoco he querido entrar en ello por centrar una vez más mi intervención en aquellos aspectos que consideramos indispensables para que la ley de transparencia sea oportuna. Digamos que estamos a favor del silencio positivo como un horizonte que somos conscientes que nunca se alcanza. Igual que la señora De la Nuez decía que la ley de transparencia de Chile era muy interesante porque parte de la base de que toda la información pública, sea cual sea, sea accesible, me parece una declaración sumamente interesante, indudablemente, pero parte de la base de que no toda la información pública es accesible y de que hay restricciones. Por lo tanto, es un horizonte, indudablemente, pero ese horizonte —y lamento hacer aquí, a lo mejor, de abogado del diablo— da por hechas muchas cosas. Las legislaciones nacionales del mundo, o no se pronuncian, señor Gómez de la Serna, dando por hecho el silencio negativo y diciendo que lo que cabe es recurrir a los tribunales en caso de denegación, o afirman expresamente el silencio negativo, es así. Ahora bien, ¿se podría encontrar una fórmula para que las administraciones públicas estuviéramos obligadas siempre a responder? A lo mejor. Desde luego, el silencio negativo parece lo más sensato.

Yo me pregunto: ¿puede el Estado soportar un silencio positivo? Entonces, por realismo, me pongo otra vez desde el punto de vista de archivera, práctico, de decir que el estado actual de nuestros archivos, nuestra lentitud en contestar, digamos la falta de voluntad política, perdónenme ustedes, cuando se cuestiona si hace falta una ley de archivos sigo insistiendo en que hay falta de voluntad política, pero esa falta de voluntad política que durante treinta y cinco años ha causado la situación de nuestros archivos, por razones lógicas no tenemos intendencia logística para soportar un silencio positivo. Es mi opinión honesta. Y por principio, quizá también. Cuando se haya puesto en marcha —espero que lo vea— una

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 30

política de gestión documental eficaz, coherente, global en todo el territorio nacional y la situación se normalice, me pregunto si por el mero retraso de un día en el plazo se van a poder comunicar documentos o informaciones relativas a la defensa, a la averiguación de los delitos, a las relaciones exteriores o a la intimidad de las personas. Es una pregunta que me hago. ¿Estaríamos de acuerdo en un silencio positivo? En casos muy concretos, siempre y cuando se tratase de demandas de acceso a documentos perfectamente referenciados en las webs institucionales públicas, muy concretos, muy determinados. Pero si hay que decantarse por uno u otro, por principio y por realismo, me decanto a favor del silencio negativo, teniendo como horizonte el silencio positivo, pero un horizonte que quien lo haya alcanzado o quien lo vaya a alcanzar será muy dichoso.

El señor Serrano me ha preguntado, y también se refería a ello el señor Gómez de la Serna, si merece la pena o si es viable o si es razonable aprovechar el viaje para elaborar una ley de archivos. Yo les pregunto: ¿cuál es el problema de elaborar una ley de archivos? ¿Cuál es el problema, que siempre se retrasa? Hemos vivido en un marco legal en el cual durante mucho tiempo estaba regulada la excepción en materia de acceso, la excepción, no el derecho, las excepciones, los secretos oficiales. Después, cuando hemos tenido que trasponer la Ley de reutilización de la información del sector público dijimos: ya es la hora de la regulación de los archivos y del acceso, porque no seremos capaces de regular el segundo paso cuando el primero todavía no se ha terminado de regular. Pues sí, se publicó, se elaboró una Ley de reutilización de la información del sector público. Quiero hacer un inciso, me consta que en la nueva redacción de la Directiva europea de Reutilización de la información del sector público sí que constan los archivos históricos, todos los tipos de archivos que quedaron excluidos en la primera directiva; ha tenido que pasar una serie de años para que se den cuenta de que la información es reutilizable y de que todo lo que les he contado aquí sobre que da igual el tipo de archivos, el tipo de contenedor donde se encuentre la información, da igual, tiene que estar a disposición y lo que importa es el uso que se haga, no el carácter que se les atribuya a los documentos o el tipo de archivo en el que estén.

Después llegó la ley de acceso a la que usted ha hecho referencia, señor Serrano; me imagino que se refería a la Ley de acceso a la Administración electrónica cuando ha mencionado la normativa de 2007. Antes me he referido en mi intervención a que no teníamos que hablar de calidad de los datos, sino de credibilidad de los datos. Usted ha mencionado que hay graves problemas de aplicación de esa norma. Claro que los hay, porque es que da igual el soporte que sea, el soporte físico o el soporte electrónico, si el problema es la voluntad, y por eso hace falta una ley de archivos. Tiene que haber una voluntad política y un reflejo presupuestario porque el espacio virtual de memoria está planteando ahora más problemas presupuestarios que el espacio físico de los almacenes o depósitos. Hace falta una voluntad política y un reflejo presupuestario para que se cumplan las previsiones de la ley de acceso electrónico sobre la fase final de archivo, porque el problema es, tanto en soporte papel como en soporte electrónico, que no se acaba de diseñar la política de archivo. Por eso hace falta la ley de archivos. Nosotros no sugerimos ralentizar la ley de transparencia hasta que haya una ley de archivos, no; sugerimos que haya una disposición adicional final que establezca y que constate que hacen falta unas medidas de orden organizativo, y sobre todo la voluntad política de hacer esa ley de archivos para que la de transparencia sea eficaz.

Insisto que respecto a las propuestas concretas que creemos imprescindibles para que la ley de transparencia sea operativa se las pasaremos, y lamento si no he triunfado en transmitir las. He querido ser un poco pedagógica para intercalar la explicación técnica, para que la comprendieran, con las propuestas concretas de modificaciones, artículos o apartados específicos.

No sé si del señor Gómez de la Serna he explicado ya todas las puntualizaciones que le quería comentar. No, queda una importante. Ha mencionado el tema de qué vamos a hacer, cómo vamos a aplicar si se amplía el ámbito de aplicación de la ley, qué vamos a hacer con las entidades privadas o las otras entidades que se van a incluir. Le recuerdo que yo creo que podemos anclarnos tranquilamente en la Ley del Patrimonio Histórico Español. Recordemos que la Ley del Patrimonio Histórico Español define lo que es el patrimonio documental desde el mismo momento en que se genera la documentación pública, eso es en el artículo 49: Se entiende por documento..., nos da una definición del documento y dice que forman parte del patrimonio documental los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter público, por las personas jurídicas en cuyo capital participe mayoritariamente el Estado u otras entidades públicas y por las personas privadas, físicas o jurídicas gestoras de servicios públicos en lo relacionado con la gestión de esos servicios. En el punto 3 va un pasito más allá y dice: Forman igualmente parte del patrimonio

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 31

documental los documentos con una antigüedad superior a los cuarenta años generados, conservados o reunidos en el ejercicio de sus actividades por las entidades y asociaciones de carácter político, sindical o religioso, y por las entidades, fundaciones y asociaciones culturales y educativas de carácter privado. Y en el punto 4 va un paso más allá y dice: Integran asimismo el patrimonio documental los documentos con una antigüedad superior a los cien años generados, conservados o reunidos por cualesquiera otras entidades particulares o personas físicas. Yo creo que estamos hablando de lo mismo y es perfectamente extrapolable, dentro del ámbito del paraguas legal que establece la ley de patrimonio, trasladar los conceptos archivísticos y los métodos administrativos archivísticos de los documentos públicos al patrimonio documental tal y como está contemplado en la ley.

El señor **VICEPRESIDENTE**: Tiene la palabra la señora De la Nuez.

La señora **ABOGADA DEL ESTADO EN EXCEDENCIA, MIEMBRO DE LA COALICIÓN PRO ACCESO** (De la Nuez Sánchez-Cascado): Yo no voy a contestar de uno en uno porque no he tenido la precaución de anotar quién decía qué; voy a intentar contestar a todas las cuestiones que me han planteado directamente y algunas de las que nos han planteado con carácter general.

Por empezar por el aspecto más filosófico de la ley, y contestando un poco a lo que se nos plantea, yo creo que esta ley ahora mismo despierta unas expectativas, por el contexto en el que nos encontramos, que probablemente no son justas en el sentido de que si se hubiese hecho hace dos, tres o cuatro años quizás estaríamos hablando de una ley de transparencia de las administraciones públicas en un sentido más —no sé si decir— ortodoxo o convencional. Pero, ciertamente, ahora hay unas expectativas muy relevantes. A mi juicio, hay una forma de atenderlas, y es muy clara: es regulando un derecho fundamental. Ya sé, porque he visto las otras comparencias, que hay efectivamente problemas, a mi juicio más problemas de voluntad que problemas técnicos, porque siempre decimos lo mismo, nos encontramos aquí los que participamos en estos foros en varios sitios, si se ha hecho con la protección de datos de carácter personal, a partir, como ustedes saben, del artículo 18.4 de la Constitución, que evidentemente no estaba pensando en eso, por qué no hacerlo con un derecho como es el derecho de transparencia.

¿Qué ventaja le veo yo a esta posibilidad? Pues les enumero las cuestiones que creo que de entrada se resolverían, luego, evidentemente, podrían plantearse otras cuestiones. Por ejemplo, cuestiones como la de la protección del derecho. Si estamos hablando de un derecho fundamental, evidentemente tenemos un cauce privilegiado para la protección del derecho, cuestión que me parece fundamental; cambio de cultura en la administración: el mensaje que se da a un funcionario público —y yo soy funcionaria pública—, a un empleado público cuando se regula un derecho fundamental es totalmente distinto del que se da en otro contexto. Por supuesto, lo mismo sucedería en el tema que ya ha mencionado Rosana de colisión de derechos. Evidentemente, cuando uno pondera la colisión de derechos no se suele ponderar igual un derecho fundamental que un derecho que no tiene este carácter. Asimismo, problemas competenciales, que también creo que se han mencionado. Una de las cosas que yo he comentado al principio es que sorprende que la regulación material del derecho a la transparencia, del derecho de acceso a la información pública, en las pocas leyes autonómicas que ya están en vigor sea bastante distinta. ¿Esto qué quiere decir? Pues que al final los ciudadanos españoles tienen distintos derechos de acceso a la información pública o a la transparencia en distintas partes del territorio nacional. Creo que este es un tema también interesante.

Otras cuestiones que también luego trataré, como el procedimiento, el silencio positivo, el silencio negativo, creo que tendrían muchísima menor trascendencia si estuviésemos hablando de un derecho fundamental. E incluso cuestiones del propio alcance de la ley. Porque sí entiendo, y en eso a lo mejor mis compañeros de mesa tienen algo que decir, que la regulación de la transparencia como un derecho fundamental excluiría determinadas regulaciones en la propia ley, sin perjuicio de que en paralelo se pueda hacer esa modificación, esa incorporación a otra legislación. Por tanto, si a mí me preguntan, claro que me gustaría que fuese la regulación de un derecho fundamental. Y entiendo además, porque es una cosa que han mencionado sus señorías y estoy totalmente de acuerdo, que el mensaje que se da a los ciudadanos es totalmente distinto, porque de alguna forma esa voluntad política de la que estamos hablando es evidentemente mucho más relevante si se opta por esa solución.

Pero como soy también realista, vamos a analizar, si no fuese un derecho fundamental, algunas de las cuestiones que ustedes han planteado y que ciertamente son bastante interesantes. En primer lugar, han mencionado el ámbito de aplicación subjetivo y los límites. Como ya he dicho al principio, parece difícil que esta ley no incluya por supuesto a todos los organismos públicos, organismos constitucionales, incluso a

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 32

algunas entidades privadas, pero yo también entiendo que tiene que ser con distinto alcance, es decir, es evidente que una pequeña ONG no puede tener las mismas obligaciones que, por ejemplo, el Congreso de los Diputados o que la Administración General del Estado, esto lo tengo claro.

En cuanto a si es cuestión de porcentajes o no, yo no sabría decirlo. También ha dicho alguno de los representantes de alguno de los grupos que en España lamentablemente —yo lo lamento— la financiación pública de un montón de entidades privadas es muy relevante. Por tanto, no me atrevo a decir si tendría que ser un porcentaje o mayoritario. Pero hay una cosa que creo que hay que tener en cuenta y es el tema de la cultura. Nadie impide ahora mismo a una entidad privada que recibe financiación pública —pongo, por ejemplo, el caso de una ONG— ser lo más transparente. A mí particularmente me da más confianza, más credibilidad una entidad privada que es muy transparente con los fondos que recibe, incluidos los fondos públicos. Hay una cuestión de cultura que yo creo que es muy interesante, y luego estarían las obligaciones legales que tendría que tener mínimamente por gestionar usted fondos públicos. A mi juicio, y más allá, insisto, de si es mayoritario o minoritario el tema de los porcentajes, creo que hay algunas cosas muy básicas que son las que preocupan a los ciudadanos, o por lo menos a mí, que es el tema de la contratación, es decir, con ese dinero público que usted recibe, a quién está contratando; ya sé que no va a estar usted sometido a la Ley de Contratos del Sector Público, aunque recuerden ustedes que en el caso de las subvenciones, por encima de una cuantía sí hay que respetar por lo menos los principios de la contratación pública, pero creo que esto es una cosa interesante, usted con quién contrata; no solo con qué proveedores contrata, sino a quién contrata como personas físicas para desarrollar el proyecto, para lo que sea. Yo creo que por lo menos esas cuestiones relativas a la gestión que hace usted de los fondos públicos son relevantes. Y luego, por supuesto, hay algo que es relevante: ¿usted se está gastando los fondos públicos para lo que le han dicho? Yo creo que eso es un tema, particularmente en el tema de subvenciones finalistas, que es muy relevante; es decir, si yo le doy una cantidad pública para hacer una determinada cosa, sería interesante que usted cuente cómo se hace esto.

No me preocupa mucho, de verdad, como he dicho al principio de mi intervención, que no haya los medios suficientes. Yo creo que incluso la más pequeña ONG, la más pequeña pyme en España ahora mismo tiene medios, herramientas en Internet, plataformas, que son perfectamente suficientes si uno quiere contar lo que hace y ser transparente. En ese sentido, yo no creo que sea imponerles unas cargas que sean poco razonables. Eso por la parte de gestión de fondos públicos.

En cambio, sí que entiendo, y creo que ustedes también han hecho la referencia, que determinadas entidades, por su relevancia para la democracia, su relevancia institucional, no estamos hablando de si se financian mucho o poco con fondos públicos, por ejemplo los partidos políticos o los sindicatos, incluso las grandes organizaciones empresariales, sino si realmente más allá de esa financiación es interesante que sean transparentes en cuanto a una serie de cuestiones. No pretendo, y además creo que eso es una cuestión evidentemente voluntaria, que se cuente todo lo que hace un partido político, todo lo que hace un sindicato, pero sí entiendo que eso es un valor que se debe fomentar. Es decir, cuanto más transparentes sean sus decisiones, e insisto, salvaguardando siempre lo que es la gestión del dinero público, que creo que es lo que he dicho antes, que de esa gestión hay que rendir cuentas de alguna forma o contarlo, ser transparente con lo que se hace, yo creo que cuanto más transparencia haya, mucho mejor para todos.

¿En qué medida la ley puede fijar límites o no? Pues yo insisto, yo creo que en esas cuestiones de gestión de fondos públicos sí se podría imponer por lo menos transparencia respecto a las contrataciones, como he dicho, y por supuesto al cumplimiento de los objetivos o de la finalidad para la que se recibe el dinero público. En otras cuestiones, podría ser efectivamente más dejar la cultura que queremos fomentar a esa voluntad, pero incluso se podrían hacer también algunas consideraciones sobre qué actuaciones más allá de las que son actos administrativos o sujetos al derecho administrativo, que insisto en que en algunos casos no se va a dar ese supuesto, o ejercicio de potestades administrativas, que en algunos casos tampoco se dará, a lo mejor se puede hacer algún apunte un poquito más de qué se considera que estas entidades que no son de naturaleza pública, qué obligaciones mínimas podrían tener. Pero aquí prefiero ser prudente porque realmente no lo he pensado. En la parte de gestión de fondos públicos, creo que sí habría que ser bastante tajante en esas obligaciones de transparencia.

Hemos hablado también aquí del tema del procedimiento y de la garantía. Esto es un tema fundamental. ¿Por qué he dicho yo lo del silencio positivo? Pues soy muy consciente, y lo sé perfectamente, el silencio positivo no es para nada la regla general en otros ordenamientos, pero sí lo es en el nuestro. Si ustedes recuerdan, en la Ley 30/1992 la regla general es el silencio positivo, sometida a un montón de excepciones. Y como yo también soy funcionaria, yo viví el pánico que se sintió en las dependencias administrativas,

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 33

parecido al que nos ha contado Rosana, cuando se impuso el silencio positivo como regla general. Porque los argumentos eran exactamente los mismos, y esto sucedió hace veinte años: no nos va a dar tiempo, se van a aprobar cosas por silencio que no son conformes a la legalidad, esto es muy peligroso. Son los mismos argumentos hoy que hace veinte años, son exactamente los mismos. El problema es que siempre es un horizonte al que nunca se llega. El silencio positivo es una señal para los funcionarios de que tienen que correr; esto se lo digo porque yo soy funcionaria. ¿Por qué? Porque saben que pasado el tiempo se va a aprobar.

También es cierto, y contesto a algunas consideraciones, que esto lamentablemente, cuando es una obligación de hacer, normalmente obliga al ciudadano a pasar por un tribunal contencioso, es cierto; lo que pasa es que el tribunal contencioso, lo que hace es decir: ha transcurrido el plazo; efectivamente tiene usted el derecho. Esto lo he vivido también como defensora de la Administración. Es verdad que al final acabas obligando al ciudadano a ir al contencioso.

¿Qué consecuencias tiene esto para la Administración? Normalmente, ninguna. Ahora de vez en cuando empiezan a imponer costas, porque ya se están empezando a hartar los jueces, pero la realidad es que al funcionario que se ha retrasado, o al organismo público que continuamente se retrasa en dictar resoluciones no le suele pasar nada. Por eso digo que, siendo muy consciente de que no es la regla general, de que es mucho más seguro el silencio negativo, los silencios positivos dan —no sé cómo decirlo— señales a los funcionarios de que esto es una cosa importante y se tiene que resolver en plazo. Y hay muchos supuestos de silencio positivo bastante sensibles donde funciona. Dicho esto, no es que me parezca una cosa trascendental, digo que son señales que se dan de cómo queremos proteger o qué procedimientos vamos a tener. Y esto tiene que ver un poco con el tema de las limitaciones del artículo 11 y cómo ponderarlo. Yo no soy partidaria en absoluto de acotar punto por punto todo lo que tiene que decidir un funcionario o una autoridad pública, me parece que es privarle de cualquier ámbito de decisión. Lo único que he dicho es que los límites son muy generales y que efectivamente nos arriesgamos a que por un tema de cultura administrativa, por un tema de que es más seguro decir que no que decir que sí —y esto es así en nuestra Administración— pasen estas cosas que suelen pasar e invoco un límite en general y hago una motivación de modelo y me quedo tranquilo; porque al final alguien le dará la razón al ciudadano, lo que pasa es que lamentablemente, y eso entronca con quién es el órgano de revisión, normalmente me tengo que ir al tribunal contencioso para que me dé la razón. La idea vuelve a ser la misma. Si nosotros damos el mensaje de que esto es importante, de que el principio general es favorable a la transparencia y ese mensaje se da con claridad, no sería necesario acotar exactamente en qué supuestos hay que dar o no dar la información, porque además me parece prácticamente imposible. Los límites son generales, pero es verdad que son los habituales en otras legislaciones.

Hay una cosa que he comentado antes y que me parece interesante en la legislación chilena, que estaba revisando ahora. Ellos tienen una especie de listado de principios en el artículo 11 de la ley que a mí me gusta porque los principios, ya saben ustedes, son como guías que le están diciendo al funcionario o a la autoridad pública que tiene que aplicar la ley que estas son las reglas básicas, los principios rectores; he hablado de presunciones, no es exacto, pero me gustan porque digamos que son indicadores. Y ustedes, en caso de duda, estos son los principios. Son principios que son bastante extensivos y bastante amplios y que servirían como guía para que el funcionario que está dudoso diga: no, es que aquí el principio que rige es este, para que él lo pueda poner y luego no haya tampoco ningún problema de responsabilidad si por las razones que sea se incurre en algún tipo de error. Pero yo creo que quitar el miedo al funcionario o al empleado público que tiene que ponderar esos derechos sería muy interesante.

En relación con el tema de la protección de datos —en esto quiero insistir mucho—, no me parece que vaya a ser lo habitual el problema con la protección de datos; quizá también por deformación profesional yo estoy pensando en algún tipo de información y Rosana piensa en otro. ¿Yo en qué pienso? Pues en información de adjudicaciones de contratos, en información de subvenciones, en información de convocatorias públicas, digamos en las cosas que por mi experiencia profesional más o menos interesa que sean transparentes, interesan a los ciudadanos, y además tienen mucho que ver, lamentablemente, con casos de corrupción. Ese tipo de cuestiones, creo que razonablemente no suelen implicar límites derivados de la protección de datos, siempre, insisto, entendido en una cosa que me parece muy relevante, no como protección de datos identificativos, porque es que los datos identificativos evidentemente siempre están, sino como datos que no son especialmente relevantes para la intimidad de las personas o para aquellos datos especialmente protegidos, como pueden ser el tema de la salud, la orientación sexual, la ideología, etcétera. Yo creo que esto es importante, porque insisto —y lo dijo el director de la Agencia de

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 34

Protección de Datos en la comparecencia y creo que alguno de los representantes lo ha dicho— es que se invoca mucho la Ley de Protección de Datos en supuestos que sinceramente no parece que sea posible invocar la Ley de Protección de Datos, incluso con una interpretación extensiva. No digo además si estamos hablando de casos en que se niegan, por ejemplo, datos a los representantes de grupos parlamentarios de la oposición, o concejales. Sinceramente, no veo que sea posible esa colisión. En todo caso, como decíamos al principio, si fueran dos derechos fundamentales estaríamos todos en una confrontación de derechos en que sería más fácil resolver a favor del derecho a la transparencia.

Han dicho también qué cosas no deberían estar en la ley. Yo, efectivamente, todo el tema de buen gobierno no lo encuentro muy bien encajado aquí. De las infracciones y sanciones, que también hemos hablado, como he dicho al principio, es que es un batiburrillo, es que realmente encontrar aquí las infracciones o sanciones que pueden tener que ver con la ley de transparencia, más allá de las de transparencia activa, no son muchas. Pero quiero volver a decir lo que he dicho al principio: si mandamos señales claras a los que tienen que aplicar la ley de que esto va en serio es importante también que las mandemos en el régimen —a mí me gusta hablar— de incentivos, más que de infracciones y de sanciones, porque infracciones y sanciones nuestro ordenamiento jurídico tiene muchísimas desde el punto de vista del régimen disciplinario, y realmente es muy difícil luego aplicarlas. A mí me gustaría que hablásemos o que ustedes piensen también en temas de responsabilidades; en primer lugar, de la responsabilidad de los directivos o de los altos cargos, porque si yo soy, como lo he sido, gestora o he tenido responsabilidad en un organismo y mi organismo no es transparente, alguna responsabilidad tengo. Y les aseguro que es así. Es decir, al final los directivos, los altos cargos, los gestores de alto nivel sí tienen responsabilidad en que el organismo sea o no sea transparente, eso es evidente. Por tanto, más allá del régimen de infracciones y de sanciones, porque usted no ha colgado esto en la web, ¿pero a quién se lo vamos a exigir, al becario, que es al último que le llega si esto se cuelga o no se cuelga?, porque además esto es así, esto se cuelga o no se cuelga. Esas decisiones no se suelen tomar por abajo, se toman arriba, aunque sea a nivel de directrices. Por tanto, yo sí entiendo que hay que dar mensajes claros como los que he dicho un poco al principio: si usted gestiona un organismo con transparencia, tiene que ser, no digo ya recompensado, pero bien valorado, bien incentivado; y si no lo es, debe tener alguna responsabilidad, por ejemplo cesarlo, porque, como ustedes saben, existen los ceses de los puestos de libre confianza, ¿por qué no cesar porque el organismo o la gestión no está siendo transparente? A mí me parece que eso sería bastante más efectivo que un régimen de sanciones y de infracciones, orientado además, como siempre, al final a los funcionarios, a los empleados públicos con un procedimiento complejo.

En relación con la supervisión, efectivamente, es un tema fundamental, y si de verdad hubiese una supervisión por un organismo independiente, me preocuparía muchísimo menos el tema del procedimiento, el tema de los funcionarios, el tema del silencio, porque esto es un círculo virtuoso, es decir, si el funcionario sabe que la supervisión es inmediata, es rápida y que el organismo administrativo va a resolver de forma contraria, esto educa a los funcionarios y esto les aseguro que es así. Si piensa que es por un tribunal de la jurisdicción contenciosa, no se sabe cuándo, en tres, cuatro, cinco años, y además sin ningún tipo de consecuencias, que esto es muy importante, para el que ha dictado esa resolución contraria a derecho, como comprenderán, hay pocos incentivos para hacer las cosas bien.

Me preguntan si hemos pensado cómo tendría que ser el organismo. Yo tengo algunas ideas y se las he expuesto, no he hecho aquí un gran trabajo de pensar. Yo les decía que era una cosa interesante, y soy consciente de que no es lo normal en el derecho comparado, pero es que hay muchas cosas que no pasan tampoco en otros países, es la incorporación de la sociedad civil. ¿Por qué digo eso? Porque, por ejemplo, una labor de auditoría o de revisión de lo que se hace bien o no se hace bien desde el punto de vista de la transparencia, creo que se podría hacer muy tranquilamente desde la sociedad civil. A mí me parecía bien que tuviese algún tipo de entronque con el organismo público, por eso hablaba de un consejo asesor, se puede buscar alguna fórmula. ¿Por qué digo eso? Porque en el fondo ya hay asociaciones, hay incluso personas físicas que están haciendo esa labor, que están viendo información pública, están tratándola y, por tanto, son muy capaces de decir: lo que se cuelga en el Congreso de los Diputados no es correcto, porque no es reutilizable, o no se encuentra, o los buscadores son muy complicados, o en el Tribunal de Cuentas o donde sea. Es que eso ya se está haciendo voluntariamente y sin ningún tipo de retribución. Por qué no implicarlos a nivel institucional para que se siga haciendo eso. Yo, sinceramente, lo dejo aquí porque además yo no pertenezco a ninguna de las asociaciones que están haciendo este trabajo, pero las hay, y yo creo que sería una cosa muy interesante.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 35

¿Por qué sería también interesante? Porque de nuevo volvería a educar un poco al organismo público que esté haciendo esa revisión, con criterios que ya no son los internos, porque, como yo he estado en los dos sitios, yo sé que desde el punto de vista interno, a lo mejor uno piensa que es muy transparente, que de verdad está haciendo un esfuerzo y está colgándolo todo, pero a lo mejor viene alguien de la sociedad civil y dice que no encuentra esto o esto que usted dice que está no aparece o yo lo que quiero ver es esto. Esa confrontación siempre con el otro lado creo que es muy interesante.

Desde el punto de vista de las reclamaciones es un poco más complicado. Yo les quería contar, aprovechando que me lo han preguntado, una experiencia que tuve hace muchos años en Hacienda, cuando estaba yo trabajando como abogada del Estado, en la Administración, que fue la puesta en marcha del Consejo de Defensa del Contribuyente, que por lo menos en el tiempo que yo estuve fue bastante interesante. Allí es verdad que no se resolvían recursos administrativos. Esto es importante; es una especie de derecho de petición o de reclamación que se dirigía al consejo por parte de los contribuyentes, y que estaba formado paritariamente por representantes de la Administración —entre los cuales estaba yo, porque estaba trabajando en ese momento en la Agencia Tributaria— y representantes de —en ese momento no se hablaba de sociedad civil— abogados tributaristas, asociaciones de consumidores —no me acuerdo exactamente, pero parte que no era la Administración—. En las primeras discusiones aquello parecía una batalla campal, pero ¿qué conseguimos? Pues conseguimos que las dos partes se dieran cuenta un poco de la sensibilidad del otro lado. Como no se resolvía en derecho —para entendernos, había una vía del recurso que era la que era— sino que era una especie de, yo no sé si llamarlo reclamación o derecho de petición, realmente tampoco se estaba impidiendo a la Agencia Tributaria, en vía administrativa, ni a los tribunales económico-administrativos decir nada, pero de alguna forma se estaba consolidando una pequeña doctrina de que determinadas cosas no debían hacerse en perjuicio del contribuyente; y también —esto es interesante— que determinadas peticiones no debían hacerse por parte de los contribuyentes. La experiencia que tuve fue bastante positiva; no sé si es trasladable o no. Allí también, para que no se preocupen por el tema del dinero, se cobraban dietas pero solo cuando nos reuníamos. Desde luego nos reuníamos muchas horas, y en el peor de los casos seguramente incluso podría no cobrarse dietas, porque entiendo que hay mucho interés de la sociedad civil en que esto funcione.

Yo no sé si me he dejado algo, porque eran muchas cuestiones. He intentado repasarlas todas, y quedo a su disposición después para cualquier cosa.

El señor **VICEPRESIDENTE**: Señor Ruiz, tiene su turno.

El señor **REPRESENTANTE DE RADA, RED DE ABOGADOS PARA LA DEFENSA AMBIENTAL** (Ruiz Salgado): A estas alturas intentaré ser igual de breve y conciso que en mi anterior comparecencia; intentaré contestar, si no a todas, a la mayoría de sus preguntas, y lo que creo que va a ser más difícil es poder hilvanar coherentemente las notas que he ido apuntando a lo largo de sus intervenciones.

Sobre la existencia de un límite al acceso a la información medioambiental por protección del medio ambiente, por lo menos en el ámbito en el que me muevo, tanto de juristas como de científicos, no existe esa sensación de que ese límite no deba existir, sino todo lo contrario. Donde me lo he encontrado, por ejemplo, a la hora de realizar estudios de impacto ambiental, ha sido para la localización de nidos de águila imperial. No ha habido ningún problema en realizar ese estudio porque la Administración, lógicamente, no da el punto, el árbol donde está el nido, sino que da un área, que no se sabe si es justo el epicentro o es a tantos metros o kilómetros de distancia, y eso permite realizar la función de ese estudio medioambiental. La ley de acceso medioambiental prevé la excepción por protección medioambiental, pero además añade que esta limitación será especialmente importante en el caso de especies amenazadas, como la que se ha expuesto del lince o del águila imperial. Por tanto, no se suscita ningún problema por la mera existencia de la protección medioambiental como límite.

También he contestado en mi intervención a las preguntas del señor Baldoví. Considero que la aplicación, tal y como está regulado este proyecto de ley, supone un paso atrás, una regresión en la legislación que actualmente se aplica en materia medioambiental, tanto porque no se menciona que la interpretación de las limitaciones y excepciones sean restrictivas como porque se regula actualmente —no con carácter amplio sino que no se establece— el caso en que colisiona el derecho de acceso a la información medioambiental con la protección de los datos de carácter personal y la Ley de Propiedad Intelectual. Es muy importante prever por lo menos la ocultación y el acceso parcial, porque se dan casos de que se aplican de forma expansiva estos supuestos de limitación. Por tanto, todo lo que sea mejorar la

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 36

calidad normativa para evitar conflictos consideramos que es beneficioso. También se ha mencionado que puede suponer una restricción en el caso de los informes o documentos auxiliares que ya están finalizados pero en los que no ha habido un procedimiento o no se ha puesto fin a ese procedimiento. En la actual ley se prevé como una limitación. En el caso de la interpretación jurisdiccional en materia medioambiental se ha afirmado que se tiene derecho al acceso. Por último, puede suponer una regresión en cuanto al silencio positivo, que ya ha existido y se lleva aplicando por lo menos desde Aarhus, ya que hubo una obligación de modificarlo por la aplicación de una directiva, y no suscita ningún problema porque se contemple ese silencio positivo. Lo que habría que determinar a la hora de valorar el conflicto de intereses entre el acceso y cualquier otro es que la norma debe ser clara en los términos. Debe haber un procedimiento en el cual el órgano competente pondere los intereses en conflicto, pero también la norma necesita de un contenido mínimo, a través de los conceptos jurídicos indeterminados, que pueda orientar y marcar un límite en la decisión del que la toma. Eso vendría conectado con otra cuestión que ya está al margen de esta ley de acceso, pero que es fundamental, que es la obligación de motivar por parte de las administraciones.

Esa resolución sobre un conflicto debe estar debidamente motivada. Es con esta motivación cuando no solo respetamos el derecho del ciudadano sino que dotamos de contenido la resolución transparente de las instituciones y la confianza legítima que se deposita en ellas. Si esto estaba referido a la decisión en cuanto a la hora de valorar el conflicto antes de acceder o de reconocer el derecho al acceso, también es importante que hagamos referencia a ese silencio positivo, que más bien estaría o sería el supuesto de qué sucede cuando ya se ha tomado la decisión, bien porque sea una respuesta errónea por parte de la Administración, bien porque se le haya pasado el plazo y exista ese silencio positivo. Como ya se ha expuesto muy certeramente con anterioridad, existen instrumentos hoy día para evitar ese supuesto derecho incondicional al acceso a la información. Recordando una pieza clave del derecho administrativo, he encontrado en la Ley 30/1992, de Régimen jurídico y procedimiento administrativo común, la figura de la nulidad de pleno derecho. En ella se establecen claramente dos supuestos: son nulos los actos administrativos —positivos o negativos, positivos o presuntos—, aquellos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional; y otro se refiere a que serían nulos los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos, cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición. Por tanto, la Ley 30/1992 prevé unos supuestos para que el silencio positivo no se extienda de manera universal y pueda afectar realmente a derechos públicos.

¿Qué es lo que sucedería si tenemos un acto presunto? La ejecución de un acto presunto reviste problemas procesales, porque en efecto no es fácil acometer que de nuevo se reconozca el ejercicio material de ese acceso; sin embargo también la legislación prevé supuestos. Por un lado, no es lo mismo que se recurra un acto presunto o la ejecución de un acto presunto o que sea un acto expreso, porque a la hora de reclamar el reconocimiento al acceso por un silencio positivo realmente se está ejerciendo una acción judicial distinta, una acción jurídica distinta. Por tanto ya no se entra a valorar si se tiene derecho o no a ese documento sino que realmente, y si no concurren los supuestos de nulidad de pleno derecho que se han mencionado, el ciudadano que ha visto cómo su pretensión se ha demorado por causas ajenas a él, es decir por una causa imputable a la Administración, puede ver satisfecho su derecho. También se prevé en la legislación el supuesto de la imposibilidad material de llevar a cabo una sentencia. Imaginemos que esa Administración no tenga el documento, no lo tenga en su poder y no deba tenerlo; también existe esa posibilidad de recurrir a la falta de ejecución de una sentencia porque el contenido es imposible. Además otra garantía de ese silencio positivo es que la Administración, aunque tiene esa obligación de resolver, no puede contestar de forma distinta, como ya conocen, en el caso de que se produzca un silencio negativo. Por tanto, es un refuerzo de esa obligación de la Administración a que conceda el derecho al documento.

Creo que en España no solo estamos ante un problema técnico de una legislación de mayor o menor calidad sino ante un cierto déficit de cultura administrativa en la que se constata que hay una demora en los procedimientos, una omisión pura y simple de las contestaciones, de la obligación de resolver (sobre todo me lo he encontrado en municipios), y por otro lado también hay una falta de voluntad política en contestar a determinados supuestos en los que el documento puede tener una sensibilidad de algún contenido político. Lo que se suscita es si realmente estamos ante la obligación de aprobar esta ley porque somos uno de los últimos países en Europa que no tenemos una ley de acceso a los documentos o si realmente consideramos que el acceso a ellos puede mejorar una democracia avanzada, como así se dice en el título preliminar. Considero, por tanto, que hay determinados supuestos en la legislación que

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 37

pueden limitar el carácter universal del silencio positivo y proteger el interés público en limitar el acceso a determinados documentos.

El señor **VICEPRESIDENTE**: Señor Navarro, tiene la palabra.

El señor **REPRESENTANTE PORTAVOZ DEL FORO POR LA TRANSPARENCIA** (Navarro): Muchas gracias por las preguntas e intervenciones. Salvo la petición del señor Olabarría y de don Enrique Serrano de hablar de representación, yo soy sociólogo especialista en sistemas electorales; en cualquier otro momento estaría encantado, pero no vengo preparado hoy para esta conversación.

Permítanme que empiece con algunas de las cuestiones del señor Gómez de la Serna. En primer lugar, en mi intervención deliberadamente no quería hablar de las propuestas, porque de hecho nos ha vuelto a fallar Correos, ya que pensaba que iban a llegar mucho más tarde y ha llegado hoy. En ningún momento reconocer la interlocución legítima significa nada que tenga que ver con la representación; son cosas, como se sabe, perfectamente distintas. En ningún momento la vocación de representación de ninguna otra entidad social puede ser distinta a la de los parlamentarios; nada más lejos de nuestra intención. No obstante, usted ha sacado el texto; lo hemos copiado literalmente del Libro Verde de la Unión Europea sobre grupos de interés. Usted hace una pregunta muy pertinente: ¿por qué tenemos que copiar de la Unión Europea? Por qué tenemos que copiar de ella cuando la Unión Europea no es una democracia nacional, es una democracia de segundo grado, por lo tanto los criterios no tienen por qué ser los mismos. Conocemos toda la legislación internacional relevante en materia de grupos de interés; la vivimos, toda. Empresas como la que yo represento tenemos sede en Nueva York, en Washington y también en Bruselas; conocemos bien la experiencia concreta de ese tipo de actividad y no hay nada mejor que lo que ha hecho la Unión Europea. Indistintamente de que sea una democracia de primer o de segundo nivel, hay casi 15.000 grupos de interés registrados ante el Parlamento y ante la Comisión; llevan en la segunda fase —en la anterior mucho más tiempo, pero en la segunda fase seis años— discutiendo sobre esta materia y ha llegado a conclusiones muy relevantes, que no tendría tiempo de detallar en estos momentos. La identificación de quién es y si no es grupo de interés se ha hecho con mucha precisión en la Unión Europea. Como anécdota le contaba antes —lo comparto con la Comisión— una de las típicas preguntas: ¿Es una iglesia un grupo de interés? La respuesta que se ha dado, tanto de los parlamentarios como de la Comisión, es: Sí, cuando la iglesia hace *lobby*, no cuando la iglesia hace sus actividades para sus propios parroquianos. Cuando la iglesia de algún modo deliberado, activo, está intentando intervenir en la legislación, en este caso en la Comisión Europea del Parlamento, se debe registrar como uno más. Esa es una decisión que han tomado los parlamentarios europeos, y que por supuesto es tan revisable como cualquier otra. Desde nuestro punto de vista, desde nuestra experiencia, quince años trabajando en esta materia en muchas de nuestras compañías, la legislación, las normas, puesto que no son leyes, que se han dado el Parlamento y la Comisión son excelentes y funcionan francamente bien.

En cuanto al texto que les hemos mandado a todos los portavoces de los grupos parlamentarios, hemos intentado deliberadamente hacer un ejercicio de minimalismo, porque entendemos que la ley de transparencia ya es larga, y lo va a ser mucho más cuando se acabe. Entendíamos que lo que estábamos pidiendo a los grupos es el reconocimiento de una realidad social, y no tanto la creación de una ley *ad hoc* y un reglamento específico. Entre otras cosas, somos totalmente conscientes de que con nuestras propuestas y con la posición que estamos defendiendo solo resolvemos una pequeña parte del problema, y es lo que tiene que ver con el Ejecutivo. En absoluto, hemos planteado que se pueda abrir el debate de la Comisión, del Reglamento del Congreso y del Senado, puesto que pensamos que está bien reconocido en la resolución del debate de política general. No obstante, insistimos: lánzenles un mensaje positivo a los ciudadanos respecto a que en la ley de transparencia también tienen que estar los *lobbies*.

Ahora quisiera responder a los límites y a otras dos intervenciones, que me han parecido extraordinariamente interesantes —todas en general—. En primer lugar, no es fácil resolver la tensión que tienen ustedes entre decidir si cumplen las expectativas que esta ley ha creado a los ciudadanos o se atienen a la realidad práctica de lo que se puede definir en un papel; pero para eso son diputados, para resolver cosas difíciles, ¿no? La tensión es alta y el nivel de expectativa que ustedes y el Gobierno han creado es elevado. Por lo tanto, tendrán que decidir si quieren defraudar o quieren engañar, porque a veces quien mucho aprieta poco abarca; y una ley muy generosa, muy amplia, como don Enrique Serrano ha dicho, posiblemente tenga el problema de que quiera apretar demasiado y abarcar poco. Van a tener que tomar una decisión de un justo equilibrio entre defraudar y no engañar a los ciudadanos, que estamos esperando de esta ley muchas más cosas de las que la primera parte del debate han demostrado que era

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 290

20 de marzo de 2013

Pág. 38

el principio de la ley, que era una ley de acceso a los datos de la Administración General del Estado. Estamos en otras muchas cosas. Por poner en positivo la pregunta de cuáles son los límites, en mi opinión, los límites los pone la función de la ley desde el punto de vista político: lo que van a resolver y entender los ciudadanos cuando ustedes terminen su trabajo; no de las limitaciones concretas a que nos enfrentamos para llegar a él, sino de cómo los ciudadanos van a entender concretamente su trabajo, porque ustedes están tan obligados a entender lo que ocurre ahí fuera como a comprender que el texto de la ley defina unos límites u otros. Esta ley, quieran ustedes o no, si me permiten la opinión, tiene una función social, ir creando cultura política sobre la transparencia. Las leyes no siempre se cumplen. Las leyes se crean, y a veces se cumplen parcialmente, otras veces se incumplen, otras veces... Las leyes tienen una función social que es la de crear cultura sobre aquellos asuntos que la ley ilumina, sobre aquellos temas que la ley pone en la agenda pública, de los la ley está hablando. Esta es una ley sobre la transparencia y el acceso a los datos públicos. Si no estuviera la palabra transparencia, posiblemente tendríamos otro tipo de discusión, pero está. La palabra transparencia está, así como el debate sobre si los partidos políticos van a estar o no regulados en la ley.

Les voy a dar mi opinión. Si yo representara un partido político —que no lo hago— intentaría no estar fuera de la ley de transparencia por la cuenta que me trae como representante del partido político, porque no sabría cómo explicárselo a mis afiliados. Yo no sabría cómo explicarles a mis afiliados por qué el Parlamento está creando una ley de transparencia y los partidos políticos están fuera; no lo sabría explicar. Tendría alguna dificultad práctica para hacerlo. Como no represento a los partidos políticos —y mucho menos a la Casa Real, de la cual no he dicho nada—, en nombre de los *lobbies*, por favor, puesto que ustedes están poniendo un poquito de luz sobre temas que preocupan a la ciudadanía —por supuesto no porque los *lobbies* no estén regulados, sino porque la ciudadanía lo vive con preocupación—, nos gustaría quedar dentro del trocito de luz. Los *lobbies* estamos pidiendo a sus señorías que nos pongan dentro del trocito de luz, que no nos dejen fuera y, si es posible, que no nos dejen fuera tampoco para tratarlo en el Parlamento. Nos gustaría recibir de ustedes el mensaje de: en lo que afecta al Ejecutivo —en nuestra enmienda son cinco puntos, muy concretos, muy medidos y absolutamente copiados de las resoluciones del Parlamento Europeo, limitadísimos a una experiencia que, como digo, funciona muy bien— y en lo que afecta a la ley de transparencia, láncele a la sociedad el mensaje de que los *lobbies* queremos ser transparentes. Los *lobbies* se lo estamos pidiendo, pero porque la sociedad también nos mira, porque también estamos en el foco del debate. Como he dicho en mi primera intervención, esto no debiera ser un debate sobre corrupción. Igual que ustedes no pueden separarse de lo que los ciudadanos piensan de lo que aquí se debate, nosotros tampoco. Quisiéramos que este fuera un debate en el que los parlamentarios dejaran claro que los *lobbies* quieren estar en la zona de luz y no en la de sombra. Dicho lo cual —insisto—, la zona de luz tiene que ser limitada, tiene que ser concreta, tiene que ser de las que van creando cultura. Esta es una ley de la que se va a hablar —no solamente se va a ejecutar y debe desarrollarse— durante mucho tiempo. Habrá muchas leyes después; esta posiblemente sea la primera, ojalá haya muchas después que la vayan mejorando sustancialmente. Ya en la primera quisiéramos estar los *lobbies*, igual que los datos de la Administración pública; si yo fuera de un partido político desde luego también pediría estar, por la cuenta que me trae.

Muchísimas gracias por su interés y su atención.

El señor **VICEPRESIDENTE**: Les reitero una vez más nuestro agradecimiento por su presencia en esta Comisión Constitucional y por aportarnos su visión respecto a este proyecto de ley. Les agradezco a todos, a los comparecientes y a los portavoces, el intento de ajustarse a los tiempos que nos habíamos marcado, aunque no todos lo hayamos conseguido.

Quiero recordarles que la reunión de la Mesa y portavoces de esta misma tarde hemos acordado las fechas del 10 y del 17 de abril para las siguientes sesiones de comparencias.

Señorías, se levanta la sesión.

Eran las ocho y quince minutos de la noche.

cve: DSCD-10-CO-290