



CORTES GENERALES  
**DIARIO DE SESIONES DEL  
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS**

**COMISIONES**

Año 2013

X LEGISLATURA

Núm. 308

Pág. 1

**CONSTITUCIONAL**

**PRESIDENCIA DEL EXCMO. SR. D. ARTURO GARCÍA-TIZÓN LÓPEZ**

Sesión núm. 14

celebrada el miércoles 24 de abril 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):

- |   |    |
|---|----|
| — Del señor catedrático de Ciencias Políticas en la Universidad Rey Juan Carlos (Villoria Mendieta). (Número de expediente 219/000266) .....                            | 2  |
| — Del señor catedrático de filosofía política y social, investigador ikerbasque en la Universidades del País Vasco (Innerarity Grau). (Número de expediente 219/000267) | 2  |
| — Del señor experto en transparencia, fundador y director de Ideograma (Gutiérrez-Rubí). (Número de expediente 219/000268) .....  | 2  |
| — Del señor Síndic de Greuges de Catalunya (Ribó i Massó). (Número de expediente 219/000926) .....  | 23 |

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 2

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

**COMPARENCIAS 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).**

- **DEL SEÑOR CATEDRÁTICO DE CIENCIAS POLÍTICAS DE LA UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS (VILLORIA MENDIETA). (Número de expediente 219/000266).**
- **DEL SEÑOR CATEDRÁTICO DE FILOSOFÍA POLÍTICA Y SOCIAL, INVESTIGADOR IKERBASQUE EN LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO (INNERARITY GRAU). (Número de expediente 219/000267).**
- **DEL EXPERTO EN TRANSPARENCIA. FUNDADOR Y DIRECTOR DE IDEOGRAMA (GUTIÉRREZ-RUBÍ). (Número de expediente 219/000268).**

El señor **PRESIDENTE**: Vamos a dar comienzo a una nueva sesión de la Comisión Constitucional en la que van a celebrarse distintas comparencias. En primer lugar, al igual que ha ocurrido en otras ocasiones, va a tener lugar la comparencia conjunta de distintas personas que han sido propuestas y aceptadas por la Comisión: don Manuel Villoria, catedrático de Ciencias Políticas de la Universidad Rey Juan Carlos, don Daniel Innerarity, catedrático de Filosofía Política y Social, investigador ikerbasque en la Universidad del País Vasco, y don Antoni Gutiérrez-Rubí, experto en transparencia, fundador y director de Ideograma. A los tres les doy la bienvenida a la Comisión Constitucional y les agradezco su presencia en esta sesión de la Comisión. Como he tenido ocasión de señalarles anteriormente, el procedimiento que vamos a seguir es el usual de otras comparencias. Va a ser una comparencia primero conjunta de los tres, donde cada uno de ellos tomará la palabra por tiempo que les ruego que no exceda de quince minutos; después tendrán lugar las intervenciones de los grupos en la forma usual y por un tiempo breve, y después volveré a dar la palabra a los tres comparecientes para que hagan las aclaraciones o las precisiones que estimen oportunas y contesten a las preguntas que les hayan hecho sus señorías. Sin más preámbulos, y agradeciéndoles nuevamente su presencia en esta sesión de la Comisión, tiene la palabra en primer lugar don Manuel Villoria.

El señor **CATEDRÁTICO DE CIENCIAS POLÍTICAS EN LA UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS (Villoria Mendieta)**: En primer lugar, quisiera agradecer la invitación que me hace esta Comisión para comparecer y dar mi opinión sobre la ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Sobre ello tengo que decir que considero que es un gran avance tener esta ley y también quisiera decir que las apreciaciones que yo pueda hacer pueden considerarse tal vez excesivas para que sean recogidas en una ley, pero espero que algunas de ellas sí sean consideradas en tanto puedan servir para mejorar el texto.

En primer lugar, como muchas veces se ha dicho, hubiera sido ideal que la ley se fundara en el artículo 20 de la Constitución española y no en el 105.b) porque de alguna forma hubiéramos constitucionalizado como derecho fundamental la transparencia, pero en todo caso damos por buena esta situación. Es cierto que también es muy importante de cara a la mejora de la ley que se considere la importancia de los archivos y el almacenamiento de decisiones eficaz. Es cierto que en la Administración General del Estado hay unos buenos archivos, pero hay muchos ayuntamientos, 8.100 municipios, y no todos pueden tener un sistema de archivos adecuado, con lo cual muchas veces el acceso a la información va a ser muy difícil. También es cierto que nuestro modelo requiere en muchas ocasiones mejorar el almacenamiento, el control de cómo se toman decisiones, que muchas veces se toman de forma muy informal y no hay adecuado control para ellas. Creo que es un avance y es una buena idea que la disposición adicional segunda incorpore temas de calidad normativa. No obstante, creo que hay dos factores que es necesario mejorar. En primer lugar, no hay un sistema de incentivos al cumplimiento y, en segundo lugar, no hay un sistema de sanciones eficaz de los incumplimientos. Creo que la ley debería hacer alguna referencia a la importancia de la formación de los funcionarios afectados tanto técnicamente como en valores, sobre todo porque los valores de transparencia no son prioritarios históricamente en nuestra Administración. Me parece que esta ley va a costar bastante dinero y, en consecuencia, un estudio económico del coste de la norma sería muy importante, ya que el presupuesto necesario para aplicar la norma va a ser alto. También es importante que el órgano de gestión del sistema, sobre todo el órgano

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 3

que garantiza el acceso a la información, tenga medios suficientes, independencia, transparencia y que rinda cuentas, que tenga un sistema para rendir cuentas a la ciudadanía y que asegure la integridad de sus miembros. En general creo que hoy en día muchos políticos y muchas administraciones usan las redes sociales y tal vez sería importante considerar regular el acceso por los empleados a estas cuentas, el uso aceptable, regular la política de administración de cuentas, dado que tanto Facebook como Twitter se están usando muchas veces en las administraciones. Finalmente es fundamental una estructura organizativa y técnica que permita su implantación. Se considera para la Administración General del Estado, pero sería bueno que se considerara también cómo podría aplicarse esto en 8.100 municipios.

Dicho esto, voy a hacer alguna apreciación sobre el texto. En términos generales creo que es correcto pero hay algunos elementos que tal vez podrían mejorarse. En primer lugar, es cierto que está en marcha la incorporación de la Casa Real y me parece que en todo lo que tiene que ver con el derecho administrativo su incorporación será muy positiva. Con respecto a los partidos políticos, sería importante que de alguna manera estuvieran incorporados, sobre todo en lo relativo a los fondos públicos que perciben y el uso que realizan de tales fondos, aunque entiendo que en técnica normativa va a ser complicado introducir a los partidos, igual que a los sindicatos y a las patronales. En relación con los principios generales, el artículo 4.1 dice: los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de este título publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia. Me parece que jurídicamente «cuyo conocimiento sea relevante» es una frase excesivamente indeterminada, quizá podría concretarse algo más. En cuanto al artículo 5, en términos quizá excesivamente técnicos diría que en el ámbito de la Administración General del Estado se entrega o se asume por parte de las inspecciones generales de servicios la evaluación del cumplimiento de los planes y programas de objetivos. Creo que esto es acertado pero que las agencias estatales seguirían siendo controladas por su ministerio de adscripción y no por la Inspección General de Servicios, antes del Ministerio de Administraciones Públicas y ahora del Ministerio de Hacienda. En todo caso, es fundamental que sean también públicos los resultados de las evaluaciones de políticas y programas que se realicen por los órganos de evaluación correspondientes. Podría incorporarse al artículo 5 que las evaluaciones de políticas y programas, no solo la evaluación del cumplimiento de objetivos sino estas evaluaciones que se realizan precisamente por la Agencia Estatal de Evaluación en el caso de la AGE, también fueran públicas y que esa obligación conste en el artículo 5.

Con respecto a la información de relevancia jurídica, creo que es importante que las normas se conozcan antes de que se elaboren. Los proyectos de norma, los anteproyectos, pueden ser perfectamente conocidos por los ciudadanos para que de alguna forma puedan ver si en lo que a ellos les afecta la norma regula su situación de forma adecuada. En todo caso, sería bueno que las propuestas ciudadanas para mejorar los textos, para incorporar opiniones a los textos, tuvieran dos componentes; uno, que hubiera un acuse de recibo y, dos, que hubiera un *feedback* por parte de las instituciones públicas con relación a este tema. Es cierto que el registro de contratos del sector público ya incorpora casi todo lo que la ley establece o incluso algo más. Sería bueno que las actas de la comisiones de contratación se incorporaran también a la publicidad activa. En general habría que decir que cuando se publiquen los presupuestos se haga de forma comprensible porque es cierto que para cualquier ciudadano es complejo entender los presupuestos de cualquier organismo público, y más si son de la Administración General del Estado. Creo que los informes de auditorías de cuentas y los de fiscalización deberían ser públicos, pero no solo los de los órganos de control externo sino también los de los órganos de control interno de la intervención, aunque estoy seguro de que a la Intervención General del Estado no le va a gustar la idea. Está muy bien que se incorporen las retribuciones de los altos cargos, pero también sería bueno que se incorporasen las indemnizaciones por razón del servicio, sobre todo al haber habido escándalos, como todos sabemos, en el Consejo General del Poder Judicial sobre este tema. En relación con la publicidad activa, creo que la publicidad de la agenda de reuniones de nuestros altos cargos y miembros del Gobierno sería positiva, sobre todo para tener lo que llamaríamos la trazabilidad de la toma de decisiones y de la elaboración normativa, así como las relaciones de puestos de trabajo.

Finalmente entro en un tema que para mí quizá es el más relevante de todo lo que voy a decir, y es el referido al portal de transparencia. Creo que el portal de transparencia debería ser el portal de Gobierno abierto. El Gobierno se ha implicado en lo que se llama el Open Government Partnership, y ciertamente ya estamos en la fase de Gobierno abierto, no tanto en la fase de transparencia, que es una parte del Gobierno abierto. Por eso el portal debería tener tres componentes: el portal de transparencia, el portal de participación ciudadana y el portal de colaboración ciudadana. En el portal de participación ciudadana, por ejemplo, se podrían incluir todos los órganos de participación que existen en las distintas administraciones,

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 4

con su composición, las reuniones, las actas, y habría que dar a los ciudadanos que participasen en este proceso el acuse de recibo, como decía antes, y un *feedback*, es decir, que cuando la gente participase hubiera un *feedback*. En general, que hubiera mecanismos de consulta y de participación e incluso abrir vías deliberativas con los ciudadanos podría ser muy positivo. El siguiente ámbito es el de la colaboración y denuncia. Creo que los ciudadanos podrían colaborar en la gestión de los servicios públicos dando información sobre el mal funcionamiento de determinados servicios, sobre casos de despilfarro e incluso de fraude y corrupción; es decir, hay una parte del portal que podría ser de colaboración ciudadana. Creo que sería bueno un artículo 9 que incorporara las sanciones con un incumplimiento específico y con un tipo disciplinario específico por no cumplir la parte de transparencia activa e incluso podría establecerse un artículo 10 en el que se incentivara el cumplimiento de estas normas estableciendo algún sistema de premios para las administraciones más transparentes.

Dicho esto, lo demás creo que se ha repetido anteriormente. Por ejemplo, en los límites al derecho de acceso, la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión hay que aceptarlos cuando se trate de materias reservadas pero no tan generalmente, porque siempre podrá alegarse confidencialidad o secreto requerido en proceso de toma de decisión. Creo que esto debe ser para materias reservadas o de algún tipo de ámbitos que lo requieran.

También en las causas de inadmisión las dos primeras son cláusulas demasiado generales. Cuando dice «información que esté en curso de elaboración o de publicación general», entiendo perfectamente a qué se refiere. No puede ocurrir que un ciudadano, nada más realizar un examen de selección de personal, pida ya las actas del tribunal porque está en curso de elaboración o publicación general, pero habría que matizarlo porque si no todo puede estar en curso de elaboración o de publicación general. En cuanto a la resolución, le damos treinta días a las administraciones públicas y luego hay silencio negativo. Quizá con quince días, si no hay motivos, podría bastar. Y el silencio negativo, que también entiendo, debe asumirse para casos más tasados, no tan en general, porque no en todos los casos es necesario.

Creo que la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de Políticas y Calidad de los Servicios requiere mayor independencia. Es cierto que además incorpora el silencio negativo también después de tres meses. No es necesario que la agencia también tenga silencio negativo, salvo que se prevea un volumen de trabajo que probablemente no se dará. En todo caso, la independencia del órgano se garantizaría mejor con un nombramiento no por cuatro años sino, por lo menos, por cinco o seis años, que no coincida con los mandatos parlamentarios y con algunos requisitos específicos para el nombramiento de su presidente y del consejo rector.

Finalmente, en relación con el tema de buen gobierno, creo que el principio ético fundamental —y en esto creo que todos podríamos estar de acuerdo— para todo funcionario y alto cargo es actuar con respeto a los principios de dignidad del ser humano, así como el respeto a la Constitución y resto del ordenamiento jurídico. Habría que empezar por ahí y no por valores más instrumentales. El principio ético número uno en el artículo 23 creo que debería ser ese. Evidentemente, hay una cierta contradicción entre la frase «deberán guardar la debida reserva» y el hecho de que tengan que ser transparentes. Efectivamente, hay que guardar la debida reserva respecto a hechos conocidos con motivo u ocasión del ejercicio de competencias, pero habría que matizar que siempre y cuando esto no atente contra el principio de transparencia o el cumplimiento de las normas de transparencia. Creo que esto debería de ser así. Lo mismo en relación con las faltas muy graves y graves, se han incluido dos faltas que son importantes, dos infracciones muy graves, que dicen: la publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función. Yo añadiría: siempre que no se derive del cumplimiento de la ley de transparencia. Es decir, efectivamente es una infracción muy grave siempre que esa publicación o utilización de documentación no se derive del incumplimiento de la ley de transparencia; igual que no guardar el debido sigilo con respecto a asuntos que se conozcan será también siempre que no se derive del cumplimiento de la ley de transparencia, porque en ocasiones podría ocurrir, efectivamente, que no se pueda guardar el debido sigilo porque se pida documentación y hay que darla. Habría que incluir en esta parte de las infracciones los tipos específicos por incumplimiento de las obligaciones de esta ley. Finalmente, si son muy graves o son graves, entrarán claramente en las sanciones del artículo 27.

Creo que con esto he dicho casi todo lo que quería decir. Si hay algo más, me someto a su criterio y a sus preguntas.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 5

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, profesor Villoria.

A continuación le doy la palabra a don Daniel Innerarity, catedrático de Filosofía Política y Social, investigador ikerbasque en la Universidad del País Vasco. Don Daniel, tiene usted la palabra.

El señor **CATEDRÁTICO DE FILOSOFÍA POLÍTICA Y SOCIAL, INVESTIGADOR IKERBASQUE EN LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO** (Innerarity Grau): Como valoro mucho su tiempo, no me voy a extender demasiado en los protocolos del agradecimiento y del honor. Simplemente, muchas gracias.

Afortunadamente ha pasado ya por aquí mucha gente muy competente, ello me evita entrar en terrenos que no son de mi especialidad. Soy un filósofo de la política y por tanto alguien más bien teórico y al que le gusta más la abstracción que las cosas prácticas y concretas. En cualquier caso celebro que hayan decidido tomarse las cosas con un poco de filosofía, aunque solo sea por unos momentos, y confío en que disculpen los malos hábitos de este oficio en el que somos muy propensos a poner pegajos, matizar las cosas, incluso a veces a ser políticamente incorrectos. Voy a sintetizar mi intervención en diez puntos, aun sabiendo que al menos desde Moisés esto no es demasiado original, pero puede ser útil para ordenar las ideas.

Primer punto, entender la crisis política. Algo serio está pasando en la política. Seguramente se trata de un proceso complejo y que discurre con tal aceleración que todavía no hemos tenido tiempo suficiente para entenderlo en toda su magnitud. Quien diga que lo tiene todo claro puede que sea más inteligente que nosotros, pero lo más probable es que sea un peligro público. La crisis consiste en que la sociedad ha aumentado sus exigencias de control y de participación mientras que el sistema político continúa con un estilo jerárquico y opaco. Para agravar un poco las cosas en este momento de diagnóstico diré que, si somos sinceros, deberíamos reconocer que tampoco es que la gente sepa exactamente lo que la política debería hacer. La incertidumbre se ha apoderado de los gobernantes pero también de los gobernados. Podemos indignarnos nosotros, los gobernados, incluso podemos sustituirlos por otros ya que tenemos la última palabra, pero no siempre tenemos la razón y desde luego no disfrutamos de ninguna inmunidad frente a la incertidumbre que nos asalta a todos al comprobar la complejidad del mundo actual. Se trata de que unos y otros, gobernantes y gobernados, sociedad y sistema político, combatamos juntos la misma incertidumbre.

Segundo punto. La transparencia es precisamente uno de los instrumentos de ese combate. Toda sociedad que se democratiza genera un espacio público correspondiente; es decir, se transforma en un ámbito donde rigen unas nuevas lógicas de observación, vigilancia, voluntad de transparencia, debate, control. Vivimos en lo que me gusta llamar sociedad de la observación, es decir, una sociedad que ha dado un espacio de juego imparable a las sociedades en la escena política. Por eso los sistemas políticos son crecientemente vigilados desde el ámbito doméstico hasta el espacio global.

Tercer punto, la importancia de ser controlados. Como en otras esferas de la vida, también en la política el hecho de sentirnos observados modifica nuestro comportamiento o al menos disuade de cometer los errores que tienen su origen en el secreto y la opacidad. Los sistemas políticos han institucionalizado diversas formas de control y esta ley sin duda mejorará sus efectos. Las instituciones de control son el gran instrumento de vigilancia democrática. Pero quisiera subrayar ahora la importancia no tanto del Parlamento como un instrumento de control, sino de esos otros organismos controladores cuya funcionalidad no depende de una legitimación democrática directa sino, más aún, sistemas de control que se anquilosan precisamente cuando son manejados como si fueran una mera correa de transmisión de los partidos. Me refiero a los organismos reguladores o de control jurisdiccional, especialmente el Tribunal Constitucional, que han sido colonizados por los partidos políticos y así no pueden ejercer bien su función independiente. El bipartidismo expansivo genera muchas contradicciones, que, por cierto, no se corrigen con el multipartidismo, aunque este sea más respetuoso con la pluralidad real de la sociedad. Hace falta una cierta exterioridad con respecto al sistema político para que las funciones de control puedan ejercerse con independencia y con imparcialidad.

Cuarto punto. La necesidad de no ser controlados. Si acabo de subrayar la importancia de ser controlados, ahora desearía hacerlo sobre la necesidad de no ser controlados, es decir, sobre el empobrecimiento de la vida política cuando el principio de transparencia se absolutiza y convertimos la democracia en una política en directo que se agota en la vigilancia constante e inmediata. Por ejemplo, uno de los efectos derivados de la vigilancia extrema sobre los actores políticos es que les lleva a sobreproteger sus acciones y sus discursos. Un ejemplo de esto es el hecho de que muchos políticos, sabiendo que sus menores actos y declaraciones son examinados y difundidos, tienden a encorsetar su

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 6

comunicación. La democracia está hoy más empobrecida por los discursos que no dicen nada que por el ocultamiento expreso de la información. Los políticos deben responder, por supuesto, a la exigencia de veracidad, pero también a la de inteligibilidad y buena parte del desafecho ciudadano hacia la política no se debe —no se molestarán, se lo digo con todo afecto— a que ustedes falten a la verdad sino a que no dicen nada y son muy previsibles. El principio de transparencia no debe absolutizarse porque la vida política, aunque sea en una pequeña parte, requiere espacios de discreción, como ocurre por cierto con muchas profesiones, como los periodistas, a los que reconocemos el derecho de no revelar sus fuentes, derecho sin el cual no podrían hacer bien su trabajo. No defiendan este ámbito de discreción como un privilegio —generalmente, las ausencias, los silencios o las ruedas de prensa sin preguntas son injustificables—, defiéndanlo como un espacio de reflexividad precisamente para hacer mejor el trabajo que la ciudadanía espera legítimamente de ustedes.

Cinco. Transparencia o publicidad. Personalmente prefiero hablar de publicidad y de obligación de justificación, que son principios más exigentes que el de transparencia. Mientras que la transparencia pretende una visibilidad continua, la publicidad es por definición limitada y delimitada. Por poner un ejemplo, si hoy asistimos perplejos y asustados a esa *performance* de rodear el Congreso o a los escraches que llevan la protesta legítima hasta los espacios privados, tal vez sea porque reina una gran confusión a propósito de la distinción entre lo privado y lo público. Hemos sembrado una idea de transparencia que da a entender una visibilidad continua sobre las personas en lugar de ser considerado como un principio de publicidad que es esencialmente limitado a los actos que tienen sentido político y en los espacios de dominio público, por tanto permitiendo ámbitos de privacidad, de discreción e incluso de secreto. Por otro lado —esa sería mi otra observación en cuanto a los límites de la transparencia—, mientras que la transparencia suele contentarse con la puesta a disposición de los datos, la publicidad, como principio activo, como obligación de los sistemas políticos, exige que esos datos sean configurados como información inteligible para la ciudadanía. Sobre esto hay algunas previsiones en la ley que me parecen muy interesantes.

Sexto. La proximidad escenificada. La sensación de fatiga que ofrece nuestro entramado institucional merece reflexiones profundas y no basta con que lo haga yo aquí en cinco minutos. Se trata de una crisis a la que no se hace frente con remedios tecnológicos o simulando una mayor cercanía hacia la sociedad bajándose el sueldo o aumentando su presencia en las redes sociales. El remedio universal que se ofrece para nuestros males políticos hoy en día es la proximidad, la cercanía. Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación aparecen como instancias de salvación en este naufragio de la desconfianza en el que estamos. Por supuesto, estoy a favor de que exploremos este territorio, simplemente quisiera que lo hiciéramos conscientes de que la comunicación digital tiene unas capacidades ilusorias. Ya están inventados y han agotado su virtualidad de legitimación esos dispositivos que le permiten a uno escribirle directamente al presidente, que el presidente te conteste en tiempo real automáticamente agradeciéndote tu opinión y tomando buena nota de ello. No, pienso que la verdadera comunicación entre representantes y representados se ejerce de otra forma, sin excluir este tipo de procedimientos. La impresión de mendacidad de los políticos no es la falta de sinceridad sino la consecuencia de su continua escenificación, que la gente percibe. Una vez más, creo que harían bien en repensar cuál es su función real en una sociedad democrática, aunque tal vez eso les exija abandonar el papel que sus adscripciones partidarias les obliga a desempeñar en el escenario político.

Siete. Contra la inmediatez política. Puede que estemos confundiendo la voluntad general con el pulso diario en una especie de democracia meteorológica en la que las encuestas de opinión son como los mapas del tiempo, algo que nos permite saber si hay que salir a la calle con gabardina, con abrigo o en mangas de camisa; es decir, si hacemos un decreto-ley, lanzamos un determinado mensaje o desaparecemos de la escena. Necesitamos un sistema político cuyos agentes escuchen realmente a todos, a las voces más ruidosas y a los murmullos más profundos, que atiendan a las urgencias del momento pero no descuiden la anticipación del futuro, que equilibren adecuadamente el corto y el largo plazo.

Ocho. Contra la beatería digital. Los medios digitales son los principales facilitadores de esta instantaneidad e inmediatez que tiene, a mi modo de ver, unos efectos ambiguos sobre el sistema político. Las nuevas tecnologías facilitan el voto electrónico, la opinión en tiempo real, la interactividad, las consultas, pero pueden inhibir otras prácticas democráticas, tan importantes como esas, más lentas y más deliberativas. Mientras que Internet puede ser un medio potente de autoexpresión, habría que ver hasta qué punto es efectivo para la acción colectiva. El devenir de la Primavera Árabe, por ejemplo, no es muy

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 7

alentador a este respecto, lo que se evidencia también en los resultados más bien mediocres de algunas experiencias de democracia directa en diversos países del mundo. En el fondo, esto que he llamado aquí beatería digital responde al hecho de que los seres humanos tenemos una torpe propensión a plantear soluciones tecnológicas a problemas políticos y estamos fundamentalmente ante problemas políticos.

Nueve. El valor de las mediaciones. Además de límites, la transparencia puede tener efectos perversos. No son pocos los que han advertido que Internet se puede convertir en un instrumento de opacidad. El aumento de datos suministrados a los ciudadanos puede complicar su trabajo de vigilancia. ¿Cómo puede —esta sería la pregunta que nos debería preocupar— la ciudadanía realizar bien esa tarea de control sobre el poder? Es una ilusión pensar que podemos controlar el espacio público sin instituciones que medien, canalicen y representen la opinión pública y el interés general. No se puede. En la democracia contemporánea los ciudadanos no podríamos aclararnos con lo que pasa, y mucho menos impugnar cuanto nos parezca merecedor de reproche, sin la mediación, entre otros, de políticos y periodistas a los que debemos, pese a sus muchos errores, algunas de nuestras mejores conquistas democráticas. Estoy defendiendo la necesidad cognitiva del sistema político y de los medios de comunicación y no a sus representantes, que, como todos, también como los profesores universitarios, son manifiestamente mejorables.

Diez y último. ¿El poder para la gente? La democracia es el poder de los ciudadanos. En este punto coincidimos todos, aunque ya no será tanto en relación con lo que esto significa aquí y ahora en una democracia compleja. Esforcémosnos en proporcionar una capacidad efectiva de controlar, pero no contribuyamos a debilitar la política cuestionando su naturaleza representativa; tanta delegación como sea inevitable y tanto control como sea posible. Ese sería mi consejo. El control ciudadano no resulta fácil en las actuales condiciones de complejidad, pero tiene que ser facilitado expresamente para que no se convierta en un principio vacío. Cuanto más se pongan ustedes en manos del control ciudadano, más capaces serán de detener ese desafecto que en los actuales niveles empobrece la calidad de nuestra democracia. No se trata de que los ciudadanos digamos a los políticos en todo momento, como si fueran meros ventrilocuos nuestros, lo que tienen que hacer, del mismo modo que tampoco ellos, ustedes, tienen el derecho de prescribirnos la opinión que nos merecen.

Estos diez mandamientos se resumen en dos. El primero es tanta transparencia como sea posible, lo que requiere algo más que poner un montón de datos a disposición de la ciudadanía. Exige, sobre todo, una disposición por parte del sistema político a dejarse controlar efectivamente y esto implica cambios profundos no tanto legislativos e instrumentales, sino de mentalidad y de cultura política. El segundo y último es que defiendan ustedes el valor de la política, su naturaleza deliberativa y representativa. Pero háganlo de manera que la sociedad entienda que no están defendiendo los privilegios de los representantes, sino la libertad de los representados.

Y esta diapositiva última es simplemente para que el diputado Elorza y los tres diputados guipuzcoanos aquí presentes presuman de la Casa de la Paz y los Derechos Humanos, donde tiene su sede el instituto que yo dirijo. **(Aplausos)**.

El señor **PRESIDENTE**: A continuación, le voy a dar la palabra a don Antonio Gutiérrez-Rubí, experto en transparencia, fundador y director de Ideograma. Señor Gutiérrez-Rubí, cuando usted quiera.

El señor **EXPERTO EN TRANSPARENCIA Y FUNDADOR Y DIRECTOR DE IDEOGRAMA** (Gutiérrez-Rubí): Gracias por la invitación y por su presencia. Si un filósofo puede ser políticamente incorrecto, imagínense lo que puede ser un simple asesor. Por lo tanto, les pido disculpas si digo alguna cosa que les moleste o si no me expreso adecuadamente. Gracias también a las personas que nos van a seguir por *streaming*, a las que doy un saludo afectuoso. Están en directo y son un pequeño pero significativo reflejo de nuestra vitalidad democrática y del interés que la ley de transparencia suscita entre la ciudadanía. Gracias también a las personas que me han hecho llegar sus sugerencias, pistas y preocupaciones para esta sesión. Y aunque esta intervención solo me represente a mí —a nadie más—, quiero sumarme y alertar, como lo ha hecho la Coalición Pro Acceso, sobre los cinco puntos débiles que hasta el momento tiene esta ley, con lo que estoy muy de acuerdo.

Jacques Necker, ministro de Finanzas de Francia, publicó un texto imprescindible en 1781. Es un texto histórico que tenía por título *Informe al rey*. La hazaña de ese informe causó sensación y provocó mucha controversia, pero la tentativa de cambiar el espíritu de las instituciones haciendo por primera vez que los asuntos del Estado fueran una cosa común se interrumpió bruscamente. Una de las ideas más firmes de ese político y ministro de Finanzas se basaba en la conciencia excepcionalmente aguda que tiene el poder

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 8

de la opinión pública y la necesidad de gobernar mediante ella. A pesar de que Necker representó el intento más serio de reforma de la monarquía absoluta de los Borbones, en unos meses cayó en desgracia. Al fracaso de aquellas reformas siguieron cambios revolucionarios. Les recomiendo muy vivamente que visiten el enlace adjunto, la edición facsímil, aunque lamentablemente la edición del «Diario de Sesiones» no se lo va a permitir. Es decir, ustedes no podrán *linkear* en el «Diario de Sesiones» para poder acceder a esta información. Por lo tanto, me tomo la molestia de citarles un fragmento que espero que les sea útil. En el texto encontramos este fragmento, que dice: «La obligación de poner al día toda la Administración marcará los primeros pasos de este ministro de Finanzas, así como el devenir de la carrera que emprende. Las tinieblas y la oscuridad favorecen la indolencia y la indiferencia. La visibilidad, al contrario, conlleva un honor y una recompensa, ya que se ha percibido la importancia de los deberes y que se ha hecho un esfuerzo por cumplirlos.» Y acaba con una cita muy redonda: «Una institución así podría tener la más alta implicación para la confianza pública.» De esto han pasado más de doscientos años. Un consejo humilde y sincero es que releen ese texto y que no acaben esta ley sin releerlo porque es un texto importante.

¿Cuáles son a mi juicio los principios que debería garantizar esta ley de transparencia? Son los siguientes. Primero. La transparencia y el acceso a la información es un derecho fundamental reconocido por Naciones Unidas, y así debe estar reconocido con todas sus consecuencias legales y políticas. Su defensa, en forma de apelación o cualquier otra práctica, debe ser sencilla, rápida, gratuita y vinculante, evitando la vía judicial como única alternativa para la defensa de este derecho.

Segundo. La transparencia no es solo accesibilidad. Estamos hablando fundamentalmente de *open data*. Acceder debe permitir usar, reutilizar y compartir. Solo así la transparencia deja de ser un aparador para convertirse en un vestíbulo de lo público; hay una gran diferencia entre un aparador y un vestíbulo. Ese es el objetivo y deben garantizarlo. Acceder sin usar, no; acceder sin reutilizar, tampoco; acceder sin compartir, nunca.

Tercero. Los datos públicos de las administraciones e instituciones no son propiedad de sus administradores competenciales. Son datos de naturaleza pública y personal de gran valor político, cultural, social y económico. Liberarlos para una utilización en forma de bien público es exigible y conveniente. La calidad democrática de nuestra arquitectura institucional está en riesgo y, aunque la razón última no deba ser una razón económica, tampoco podemos renunciar al enorme potencial de mejora de productos, servicios y procesos que un gran *big data* publicó puede generar en la sociedad en forma de innovación o eficiencias múltiples.

Cuarta idea. Transparencia es trabajar en abierto desde el inicio hasta el final y esto debe ser un estándar, la norma y no su excepción, y no al final de un proceso.

Quinta idea. La información pública no puede estar secuestrada por el formato de su mediación. Necesitamos una visión y una gestión preformato —es decir, abierta— de todos los contenidos. Se trata de poder trabajar en lenguajes, formatos, plataformas y dispositivos múltiples, y para que ello suceda ustedes deben garantizar que el contenido es abierto y está separado de su formato.

Sexta idea. Obligaciones y derechos. Mi derecho como ciudadano a preguntar no puede ser correspondido por su derecho a no contestar. El silencio negativo no es una solución, es la coartada para no cumplir con el derecho a la información. La reciprocidad es básica y es ejemplar. En este punto quiero decirles con rotundidad que un órgano supervisor dependiendo de la Administración no me parece que pueda garantizar y salvaguardar adecuadamente estos derechos.

Dos reflexiones en esta primera parte. Primera, que todo este proceso que están haciendo de enmiendas y aprobación debe ser lo más transparente posible también. Así como hagan esta ley, será su resultado y su filosofía, y revelará algo más que un texto, revelará sus intenciones y sus visiones. Publiquen las enmiendas en todos los espacios disponibles y que los ciudadanos podamos ver la evolución y trazabilidad de las ideas, de los debates, de los acuerdos y negociaciones. Conviertan el proceso en un símbolo y en una pedagogía. Así como hagan esta ley, así será percibida en términos de valoración social y pública. Segunda reflexión, que la ley debe afectar a todas las instituciones públicas, incluidos los partidos políticos. El principio por el cual la financiación pública obliga y exige transparencia y adecuación a esta ley para mí es básico e imprescindible. En definitiva, si hacen una ley de la transparencia que sea confusa, equívoca, incomprensible, con puertas de escapatoria y parcial estarán haciendo otra cosa, pero no una ley de transparencia.

Les voy a poner dos ejemplos que ilustran por qué las formas son fondo en política y por qué el cómo se hacen las cosas es el reflejo de lo que se piensa y se siente al hacerlas. Primer ejemplo. Antes de empezar a pensar, a trabajar y a escribir sobre esta intervención me parecía imprescindible leer a fondo

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 9

las intervenciones anteriores de los que me han precedido, así como los textos disponibles. No me ha sido del todo fácil encontrarlos y trabajar con ellos en formatos abiertos, que permitan la reutilización y la labor técnica de análisis. Es más, les retó a que lo intenten ustedes, intenten encontrar todos los textos en formatos abiertos para que los puedan trabajar, compartir, ampliar, reducir, hacer resúmenes. Les retó a que lo hagan y verán a qué se enfrentan los ciudadanos cuando quieren informarse. Una vez identificados y compilados esos textos, me puse con la lectura y el análisis. Rápidamente comprendí que mi esfuerzo podría haber sido parte de un proceso de agregación, consulta y deliberación colectiva, abierto y público. Lo que yo estaba haciendo podríamos haberlo hecho antes y haberlo compartido, facilitando enormemente su trabajo y el mío, situando, a la vez, esta Comisión como un centro de referencia conceptual, técnico, político y cultural más allá del proceso legislativo. Los parlamentos pueden y deben ser centros de conocimiento. Deben legislar, pero pueden ser centros de conocimiento. Disponen ustedes del material base para revertir a la sociedad algo más que leyes necesarias. Tienen parte significativa del conocimiento: datos, procesos, documentación, piden que vengan técnicos a comparecer. En definitiva, tienen contenidos, la auténtica energía de valor en nuestra sociedad —los contenidos—, en cambio ustedes los reducen a vulgares, simples e inútiles PDF. Ustedes, que hacen la ley de la transparencia, han renunciado a ser la referencia técnica y política en estos temas. No hay documentación adicional, los textos son analógicos, no hay presentaciones, vídeos, visualizaciones, no se pueden hacer mapas semánticos con nada de lo que ustedes han trabajado anteriormente. No tienen nada para trabajar en términos de innovación y en cambio tienen que hacerlo todo. Por esta razón, me hago algunas preguntas: ¿cómo pueden trabajar ustedes con estos medios? No solo es una precariedad de medios, que entiendo y comparto, la que padecen y por tanto espero que los puedan mejorar, sino que a mi juicio se trata de una mentalidad antigua que convierte las palabras en piedras y las ideas en fósiles. Sin tecnología del conocimiento ustedes no pueden legislar para el siglo XXI. Lo creo sinceramente y les pido disculpas si esto les molesta.

No, no les pido ninguna revolución imposible, les pido simplemente que sean una institución de su tiempo. Por todo ello, me puse a la tarea de construir una herramienta para compartir los contenidos a la que he llamado mAPo, herramienta para la construcción de mapas mentales y cartografías que ayer publiqué, que les presento muy brevemente y que espero que les sea útil. Para esta herramienta cogí todos los textos de todos los comparecientes anteriores y empecé a hacer un mapa semántico que me permitiera ver las proporciones, las palabras relacionadas, de qué hablan ustedes, qué contenidos, quién lo ha hecho. En fin, hice este trabajo; le dediqué un tiempo. Lo he hecho con software libre, gratuito y lo he revertido a la sociedad. Era suyo y ahora es de todos, y es una buena herramienta; espero que la puedan utilizar para tener un mapa conceptual de todas las intervenciones que hemos tenido hasta ahora. Esto estaba a su alcance, estaba a mi alcance, no me costó nada, lo hice con unos amigos en muy pocos días y espero que les sea muy útil. Ustedes tienen una brújula que no siempre encuentra el norte. Sin mapas mentales, sin trazabilidad de las ideas y los conceptos pueden intuir o saber a dónde quieren ir pero no cómo llegar. Dejo para otra ocasión una reflexión sobre los medios técnicos en esta sala para intentar hacer más cosas en términos de publicación de contenidos.

El segundo ejemplo —y con esto voy acabando—, es que, si me lo permiten, ustedes pueden confundir transparencia con accesibilidad, y no es lo mismo. Me han invitado, junto con otras asociaciones de expertos, a participar de esta sesión y se lo agradezco muchísimo, de verdad, pero no me han preguntado nada todavía; lo van a hacer ahora, supongo. A mí me ha resultado muy sorprendente que no me hicieran una pregunta previa, que viniendo treinta expertos —y he preguntado a varios de mis colegas— ustedes no nos hubieran hecho alguna pregunta específica, planteado alguna duda, que nos hubieran sometido a un cuestionario, que nos hubieran dicho sobre qué puntos les parece que deberíamos aportar algo. Solo nos han dicho que vengamos un día y a una hora, y aquí estamos. Si hubiéramos recibido preguntas personalizadas o cuestiones relativas al conocimiento o a la experiencia de cada uno de nosotros, si lo hubiéramos podido compartir, quizás nos habríamos podido preparar un poquito mejor, pero ustedes no lo han hecho, y no pasa nada. Un dato: no he recibido de ninguno de los cincuenta y cinco miembros de la Comisión ninguna pregunta, hasta ahora. Transparencia no es solo abrir dentro para que se vea fuera, sino abrir dentro para que entre lo que está fuera, que es otra cosa. Para mí esto es la transparencia. Esta sala tiene el nombre de Ernest Lluch, y Ernest popularizó una frase: Sapere aude! Significa: Atrévete a saber y a pensar por ti mismo. Me ha parecido interesante recuperarla para este momento.

Acabo. Señoras y señores, decía el poeta Sófocles que cuando las horas decisivas han pasado es inútil correr para alcanzarlas, y es cierto. Ustedes se enfrentan a sus horas decisivas. Esta ley será sin duda la más importante de la legislatura, y quizá la más importante, junto con la reforma de la Ley Electoral

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 10

y de la Ley de Partidos, de las respuestas que desde la política formal se darán al descrédito de la misma. No nos fallen. Los ciudadanos les esperan; no nos dejen. Es una gran oportunidad. Cuando se llega tarde y mal —España es el único gran país de la Unión Europea sin ley de transparencia y los datos sobre la confianza y la credibilidad política son desgarradores—, lo mínimo exigible es la ejemplaridad, la ambición y un cierto riesgo, si me lo permiten. Llegan ustedes los últimos, no se queden cortos porque si no, si se conforman con hacer cualquier ley que no sea modélica, que no esté a la vanguardia, yo creo que van a no contribuir no solo al éxito de esta ley sino al éxito de la recuperación de la confianza en política. Si les fallan con una ley de mínimos poco ambiciosa y generosa, que no abra caminos ni los explore sino que los cierre o los constriña, no les extrañe que el foso se vuelva insalvable, no exagere.

Acabo con esta cita. El pensador Bernard Crick, en un libro que también les recomiendo que lean, que se llama *En defensa de la política* (1962), afirmaba lo siguiente: Parte de la persuasión consiste en dialogar, la otra en dar ejemplo. Ustedes han pedido diálogo con la sociedad a través de estas comparecencias y otros formatos políticos y parlamentarios. Bienvenido sea y deseo que sea muy útil, pero ahora les toca a ustedes. Den ejemplo. No hagan solo una ley posible, hagan la ley necesaria y urgente para este momento crítico y exigente en nuestro contexto actual. Esta es la diferencia decisiva que ustedes deben resolver. No nos fallen. Sorpréndannos, pero no nos decepcionen, no hagan cualquier ley o el bochorno será inigualable. Yo todavía confío en ustedes y no todos los ciudadanos lo hacen.

El señor **PRESIDENTE**: Es ahora el turno de las intervenciones de los distintos grupos. Comenzamos con el Grupo Mixto y, habiéndome pedido la palabra para un turno pequeño por haber sido uno de los proponentes de uno de los comparecientes, el señor Baldoví tiene la palabra. Le ruego que sea, como me ha dicho, breve.

El señor **BALDOVÍ RODA**: Seré muy breve. Intervengo para hacerle un par de preguntas al señor Gutiérrez-Rubí.

Le preguntaría si no le parece que ya es hora de que los representantes públicos pierdan el miedo y vean la transparencia como una ventana a la oportunidad para su trabajo. En segundo lugar, y después de leer el artículo que publicaba hoy en un medio de comunicación, si no cree que podemos volver a perder una gran oportunidad.

El señor **PRESIDENTE**: También por el Grupo Mixto, tiene la palabra la señora Oramas.

La señora **ORAMAS GONZÁLEZ-MORO**: En primer lugar, al señor Villoria le quería preguntar dos cosas. Usted habla, como otros comparecientes, de incentivos o premios a aquellos que mejoren la transparencia en instituciones, pero nadie nos termina de decir de qué forma se puede incentivar o premiar a una institución, a un organismo a este respecto. Sí tenemos claro lo relativo a la penalización, que usted dice que es escasa. Así pues, yo quisiera saber qué se le ha ocurrido —como usted trabajó también con otra serie de profesores en el Decálogo por la transparencia y la integridad—, qué medidas en ese sentido pudieron analizar en su momento.

Después quiero hacerle otra pregunta sobre el órgano, sobre la agencia reguladora, porque usted ha hablado también de ello. Plantea muy bien una serie de mejoras, que sea de cinco a seis años, etcétera, pero no entra a opinar sobre el hecho de que dependa de un ministerio, en este caso del Ministerio de Hacienda, de uno de los órganos del Gobierno. Después de ese análisis que hicieron ustedes, me gustaría que nos dijera si piensa que debe tener otro tipo de independencia y también si alguno de esos dieciocho tipos de medidas —algunas sobre la corrupción y otras sobre la transparencia— no están en la ley y deberían estarlo.

Una última pregunta, porque sé que también lo ha comentado en otros foros: ¿La regulación de los *lobbies* debería estar en la ley de transparencia o no?

Por otro lado, la comparecencia del señor Innerarity, a petición de esta portavoz, me ha parecido interesantísima, porque la parte de la filosofía, de la cultura de la transparencia es fundamental. Yo creo, como usted muy bien dice, que puede haber una ley de transparencia y no haber transparencia y, sin embargo, puede no haber una ley de transparencia y haber cultura de transparencia, como en otras sociedades —nos ponían varios ejemplos los comparecientes— y que las soluciones tecnológicas no son las que resuelven los problemas políticos, porque al final hay un tema político.

Le quiero plantear el tema del buen gobierno, porque es un gran debate que hemos tenido en las comparecencias. Esta ley de transparencia nació en un momento dado como una ley de acceso a la

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 11

información pública, después se planteó como la gran oportunidad para luchar contra la corrupción y al final se está planteando que lo importante no es tener la información, que usted la llama publicidad para que sea inteligible, sino tener una cultura de la transparencia y sobre todo del buen gobierno. Hemos entrado con algunos comparecientes en el tema del buen gobierno. ¿Debe estar este tema separado, como en otros países del entorno, o debe estar unido? Me parece que sería interesante que hiciera alguna reflexión por su parte sobre el buen gobierno desde el punto de vista de la filosofía y de la ética, pero no le estoy haciendo preguntas en concreto. A don Antoni Gutiérrez le quiero decir que nosotros estamos llamando a los comparecientes para que nos den su opinión sobre la ley de transparencia y qué aportaciones podrían hacer; las preguntas las hacemos en esta comparecencia. Usted ha venido a hacernos preguntas a los diputados, eso sería muy interesante en otro tipo de foros, pero aquí nosotros estamos llamando a gente de todo tipo porque queremos oír sus aportaciones a un proyecto de ley concreto. Usted ha hecho muchas valoraciones, pero no ha hecho una sola aportación concreta el proyecto de ley. Precisamente porque en este proyecto de ley hay una carencia importante de las redes y el acceso a Internet a mí me gustaría que usted, que es un gran defensor de las nuevas tecnologías y el papel que puede jugar en la transparencia, nos hiciera propuestas concretas en este sentido. Además es una de las carencias de la ley, y usted es quizá una de las personas que ha comparecido que es más especialista en el tema. Ahora, usted está prejuzgando un trabajo, cuando nosotros en este momento lo que estamos haciendo es oír a múltiples personas de distintos ámbitos de la sociedad, de la cultura, del pensamiento, de la Administración, de funciones, de trabajos, de opiniones, para después empezar a trabajar en esta ley. Nosotros le respetamos mucho, y por eso está usted aquí, pero también le pido como diputada que respete un poco el trabajo de los diputados. En ese sentido le pido esas medidas y propuestas concretas desde su ámbito en materia de la ley de transparencia con respecto a Internet y las nuevas tecnologías.

Una pregunta: ¿qué quiere decir usted con esa afirmación, la más rotunda que ha hecho, de acceder sin compartir nunca? Creo que hay muchos ciudadanos, muchas instituciones, muchos organismos que quieren acceder a una información pública y no tienen ningún interés en la compartir con nadie, sencillamente porque tienen un interés legítimo y de derecho ciudadano a acceder. Cuando usted hace esa afirmación, la más rotunda que ha hecho, de acceder sin compartir nunca, no sé lo que quiere decir, y por eso le pido que me lo aclare.

El señor **PRESIDENTE**: También por el Grupo Mixto, señor Larreina.

El señor **LARREINA VALDERRAMA**: En nombre del Grupo Amaiur quiero agradecerles a los tres comparecientes su presencia y también las preguntas, porque creo que las preguntas ayudan a pensar y a avanzar. Yo las considero muchas veces más útiles que las propias afirmaciones. Querría trasladarles una inquietud; creo que detrás de esta ley hay un problema, —y los tres de una forma u otra lo han dicho—, de cultura en la sociedad, de cultura en los propios responsables o representantes políticos, de cultura de la transparencia, de cultura de la accesibilidad, de cultura de estar abierto al diálogo con la sociedad y también con el resto de las fuerzas políticas. Quizá es el principal problema que puede estar dentro de esta ley en la formulación actual que yo creo que es muy deficiente porque se queda muy corta. Al final es un cartel de ley de transparencia, pero después las limitaciones que tiene prácticamente lo dejan solo en el cartel, afecta a muy pocos ámbitos. Creo que uno de los temas que hay que hacer es abrirlo, como se ha señalado, a todas las instituciones y también a todas aquellas organizaciones, entidades, ONG, empresas que reciben fondos públicos, y que en mi opinión tienen que estar sometidas a ese control. Creo que esto también plantea problemas. Querría saber su opinión sobre el problema que se puede plantear muchas veces entre el ámbito de la privacidad, desde el derecho a la protección de datos, por ejemplo, y el derecho al propio ámbito privado de muchas personas, empresas o entidades que —insisto— sin ser entidades públicas —como tampoco lo son los partidos políticos, por ejemplo, son entidades privadas también— sin embargo sí están sometidos —o deberían estarlo— a ese control por parte de la ciudadanía, ya que reciben o utilizan fondos que son de todos, de todas las personas que componen la sociedad. Esa es el primer elemento que querría plantear.

El segundo es también referente a lo que supone la utilización de las nuevas tecnologías. Yo creo que es un instrumento muy útil que puede hacer efectiva la transparencia, pero creo que ahora mismo tropieza con un obstáculo. Las nuevas tecnologías son algo que se ha convertido ya en un lugar común. Todo el mundo habla de ellas, sin embargo no está implantado en la mentalidad de la gente. Al final yo suelo comentar que quienes intentamos estar en eso que se denomina la política 2.0 no dejamos de ser una especie de avanzadilla de los ilustrados —en mi país se suele hablar de los caballitos de Azcoitia—, es

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 12

decir, aquellos avanzados que trajeron la ilustración y los avances, y quizá la sociedad va muy por detrás. Creo que ahí hay una brecha importante superar entre la virtualidad y la posibilidad de las nuevas tecnologías y la conexión real con la sociedad, no tanto desde el punto de vista de la Administración pública, del mundo de la política como desde el punto de vista de la sociedad, es decir, cómo lograr que esos instrumentos sean efectivos no solo porque existan, no solo porque estén disponibles, sino porque también la gente tenga capacidad de moverse con normalidad en ese entorno tecnológico.

Finalmente también querría saber su opinión, —aunque supongo por algo que han dicho que también lo comparten—, sobre la necesidad de que ese control sobre la transparencia para hacerla efectiva sea realmente un control neutral. Ahora mismo en la propia ley la agencia y todos los órganos de control dependen directamente del Gobierno, son prácticamente un órgano administrativo sometido a todo el engranaje del Gobierno. Yo creo que en la práctica eso hace imposible la garantía de la transparencia. Me gustaría saber si ustedes piensan que puede haber algún sistema para garantizar esa neutralidad, incluso para que haya un control social de la transparencia, es decir, un órgano que quizá tenga una composición más social que política y que vele por esa garantía de la transparencia.

Les agradezco su comparecencia y sus reflexiones.

El señor **PRESIDENTE**: Por el Grupo Vasco, señor Olabarría.

El señor **OLABARRÍA MUÑOZ**: Gracias también a los tres comparecientes con alguno de los cuales me honra una luenga amistad y, por qué no decirlo, incluso militancia en la clandestinidad política, cosa que engrasa mucho las relaciones personales y la empatía.

Sabe, señor presidente, que los vascos estamos caracterizados por ciertos estereotipos, la mayoría de los cuales son virulentamente ciertos. Usando uno de esos estereotipos —no el de ser parco en palabra, al que yo ya renuncio desde ahora—, el de la sinceridad que a veces se puede transformar en brutalidad, estoy totalmente de acuerdo con las reflexiones del señor Villoria —las comparto en su totalidad— y las del señor Innerarity, al cual me une una larga amistad, y en desacuerdo en la totalidad del argumentario del señor Gutiérrez. Luego se lo explicaré; no lo tome como un reproche insultante ni particularmente virulento. Somos así algunas personas.

Señor Villoria, tiene usted razón en algunas cosas que ha dicho y que son muy importantes. Usted se ha referido al ámbito subjetivo de la ley; una ley que debiera desagregarse posiblemente en dos, porque no es lo mismo la transparencia que el buen gobierno. Estamos hablando de la transparencia, que es un concepto que se puede aprenderle dentro incluso del ordenamiento jurídico, y del buen gobierno, que es un concepto que tiene un componente un tanto antifóbico, difícil de precisar; el buen gobierno es otra cosa. Pero en relación con lo que usted ha dicho, aquí estamos debatiendo permanentemente cuáles deben ser las personas, instituciones, órganos públicos o constitucionales que deben formar parte del ámbito subjetivo de la ley, desde la perspectiva de la obligación de transparencia de sus acciones públicas y de la obligación de control del buen gobierno en aquello que les atañe, y hay una que usted ha citado expresamente, la casa real.

Con la casa real, en relación con su ubicación en el ámbito subjetivo de la ley de transparencia, nos hemos encontrado con algo que resulta institucional, política e incluso jurídicamente paradójico, y es que se está negociando por parte del grupo mayoritario en esta Cámara con la propia casa real cuáles son los ámbitos o niveles de transparencia y de buen gobierno que deben acoger. Esta es una aberración que yo no he visto y que carece de precedentes. No he visto que ningún parlamento abdique de sus competencias exclusivas, que son aquellas, las legislativas, sobre los órganos, personas o instituciones concernidas por sus competencias legislativas, y negocie con estas cuáles son los ámbitos en los que el Parlamento debe mensurar o dimensionar sus posibilidades o su legitimación a la hora de regular esta materia. Cuando miembros del Partido Popular, —porque ya todos sabemos que el partido mayoritario en esta Cámara es el Partido Popular—, nos comentan que están negociando con la casa real cuál es la dimensión del ámbito de transparencia que la casa real debe acoger o debe asumir, me parece que estamos ante una verdadera atrofia democrática.

El Parlamento, la institución donde reside la soberanía popular, está abdicando de una de sus competencias más paradigmáticas, cual es la de legislar sobre cualesquiera de las personas en aquellas leyes en donde se concreten no solo obligaciones, sino elementos que hacen referencia al funcionamiento, incluso a elementos de naturaleza disciplinaria, la de negociar con las concernidas lo que el Parlamento debe regular en el ejercicio de sus competencias exclusivas y no negociables, no dispositivas, no negociadas con nadie. Por tanto me parece una verdadera aberración que se negocie con la casa real

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 13

cuáles son los ámbitos los que se debe someter a los requerimientos de la ley de transparencia. Me gustaría conocer, puesto que usted ha citado esta circunstancia, cuál es su opinión sobre este pormenor, que no deja de ser llamativo.

El señor Gutiérrez ha dicho que todos los países europeos poseen leyes de transparencia. No; son solo siete países europeos los que poseen leyes de transparencia. No he conocido que en el ámbito legislativo, en el íter legislativo de las leyes reguladoras de esta materia, se haya negociado con los sujetos concernidos por la ley de transparencia cuáles son los límites, cuáles son los ámbitos en los que se debe proceder al sometimiento, a los requerimientos de la ley que a ellos les concierne. Primera cuestión que me gustaría comentar.

Sobre el ámbito subjetivo se está debatiendo mucho y con prolijidad. Se está hablando de los partidos políticos, de las organizaciones sindicales más representativas, y de las organizaciones empresariales más representativas también. Evidentemente estoy de acuerdo con usted. ¿Cómo se les puede decir que no? La Ley de Partidos Políticos es una ley del año 2002, en donde se atribuye la naturaleza a los partidos políticos de entidades no de derecho privado, contra lo que se ha dicho por algún interviniente, sino de entidades parapúblicas, en tanto en cuanto, en virtud del requerimiento del artículo 6 de la Constitución, cumplen la función tan relevante en un Estado democrático de vehicular la voluntad popular. Además es que en el Estado español lo hacen en exclusiva, porque no hay otras organizaciones que vehiculen la voluntad popular. Fíjese la relevancia que tienen los partidos políticos, después de la declaración o de la atribución de su categorización no como entidades de derecho privado, sino como entidades públicas o parapúblicas, que son las que se corresponden con el ejercicio de sus funciones. Todos los que estamos aquí pertenecemos a partidos políticos, y todos los que estamos aquí hacemos funciones públicas en este momento en el que le estamos interrogando a usted. Luego sería difícil llegar a la conclusión de que por exclusión o **sensu contrario** los partidos políticos pudieran estar excluidos de los requerimientos de la ley de transparencia y buen gobierno. Son dos conceptos antitéticos.

Pero no solo los partidos políticos, sino que las organizaciones sindicales más representativas y las organizaciones empresariales más representativas en alguno de los ámbitos de su actividad, por ejemplo en la negociación colectiva laboral y cuando negocian un convenio colectivo están ejerciendo competencias no parapúblicas o cuasi públicas, sino públicas en el sentido más estricto de la expresión, en tanto en cuanto que los convenios colectivos se erigen en fuentes de la relación laboral. Son fuentes de derecho y configuran las relaciones laborales que vinculan a empresarios con sus trabajadores. Si los empresarios o las asociaciones empresariales y las organizaciones sindicales más representativas están ejerciendo competencias tan públicas como las de erigirse en fuentes de derecho, en fuentes de las relaciones laborales, de la estructuración de las relaciones laborales, tendrían que estar ubicadas ahí.

Hay otro elemento, al que ustedes no se han referido, que es el elemento de la financiación, y aquí nos encontramos o nos topamos con la Iglesia católica, o con otras entidades, con otras ONG como el Cermi o lo que usted quiera. La Iglesia católica en estos momentos se autofinancia en un porcentaje del 10%, el 90% restante corresponde a presupuestos públicos que se consignan en distintas partidas presupuestarias de diferente naturaleza y condición, y que afectan a distintos ministerios. Hasta qué punto cuando la financiación pública adquiere una dimensión de esta magnitud, el elemento de la fuente nutriende de la dimensión, de la fuente nutriende de los presupuestos de gasto disponibles no deben también ubicarse en el ámbito de una ley de transparencia y buen gobierno, desde la perspectiva no solo de la naturaleza jurídica de la institución, que en el caso de la Iglesia católica será privada o un tanto anfibológica también, como lo es la Iglesia católica y todas las demás, sino que en todo caso la financiación pública de los gastos que la Iglesia católica es de un 90%.

Señor Innerarity, qué quiere que le diga con su decálogo, incluso se ha quedado corto, yo creo que podríamos haber trascendido de Moisés y haber llegado a algún decálogo más amplio en la totalidad de sus expresiones. También estoy de acuerdo —ya voy acabando, señor presidente— en la perspectiva o en la dimensión positiva que usted le ha dado al derecho. No vamos a hablar aquí de eso, es un debate jurídico muy complejo. Estamos ante un derecho de carácter fundamental, pero un derecho de carácter fundamental tiene que emanar de aquellos que están previstos entre los artículos 14 y 29 de la Constitución. Todos los demás derechos, como por ejemplo el del artículo 65, La Corona, no tienen el carácter de derecho fundamental, solo lo tienen estos. Desde una perspectiva normativa tendríamos que realizar una especie de conexión con alguno de los derechos fundamentales para darle una dimensión de carácter fundamental al derecho que aquí se consigna.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 14

A mí me parece una operación un tanto alambicada jurídicamente, pero tiene que ser un derecho suficientemente creíble para los ciudadanos, porque estamos —señor presidente, acabo ya— en un ámbito en que la refutación de las instituciones públicas ha adquirido tal dimensión, y sobre todo puede llegar a adquirir tal dimensión que nos encontremos con fórmulas nihilistas de contrapoder. Usted sabe, porque es un experto en esta materia, que el nihilismo tiene una doble dimensión, puede tener una dimensión fascista o puede tener una dimensión antisistema —yo no sé hasta qué punto son la misma cosa ambos sistemas— que nos coloque en una situación de dificultades de legitimación de lo que estamos haciendo. Desde esa perspectiva que gustaría que dijera algún mandamiento más sobre los 10 que usted ha enunciado, y que yo comparto en sus propios términos porque usted y yo hemos discutido amplio y tendido sobre estas cuestiones, que pudiéramos incorporar.

Señor Gutiérrez-Rubí, no lo considere ni desafecto ni de refutación, pero en algunas de sus reflexiones yo creo que no está bien enterado. Yo no le voy a acusar de que no está diciendo la verdad, me parece que a un compareciente no se le puede tratar de esta manera, señor presidente. Yo ahora mismo estoy en condiciones de ofertarle en tiempo real lo que usted ha dicho, si quiere, con mi i-Pod. Los déficits de los que usted ha acusado a esta institución en materia de transparencia, desde la perspectiva de la inmediatez de acceso a los ciudadanos, no intermediada, no filtrada, sino on line como usted comentaba de lo que aquí se está comentando, es real. Hay páginas web, este debate que estamos ahora en este momento articulando usted y yo se está transmitiendo a través de Internet en tiempo real. Si ni usted ni sus compañeros o los expertos que le han asesorado son capaces de llegar a discernir y a poder comprender lo que estamos diciendo, posiblemente es que tenga algunos déficits o algún desconocimiento de los mecanismos de acceso a los procedimientos informáticos de esta institución. Permítame que se lo diga con esta brutalidad; atribúyasele al fenotipo de los vascos —que somos así de brutos cuando nos manifestamos—. **(El señor Elorza González hace gestos negativos.)** No, don Odón es mucho más sofisticado, efectivamente. **(Risas.)** Dicho esto...

El señor **PRESIDENTE**: Señor Olabarría, le ruego que vaya terminando.

El señor **OLABARRÍA MUÑOZ**: Ya acabo. En relación con estas imperiosas y categóricas admoniciones que nos ha hecho sobre el mantenimiento del sistema democrático —que casi gravitaban sobre su decálogo o sus mandamientos—, qué quiere que le diga. Aquí podríamos entrar —me gustaría conocerle y hablar con usted más detenidamente— en un tema particularmente polémico. Sobre todo esta invocación a la sustitución de mecanismos de democracia directa por mecanismos de democracia representativa. Me gustaría saber qué mecanismos de democracia directa usted considera que tienen la suficiente entidad ontológica y la suficiente capacidad de propuestas como para sustituir o coordinar sus actuaciones con los mecanismos de representación, que los que aquí estamos humildemente —aunque seamos un poco bestias en la manifestación de nuestras opiniones— representamos.

Desde esta perspectiva, señor presidente, estoy muy agradecido por la ya recurrente generosidad en el uso del tiempo, porque el único fenotipo que no se corresponde, en mi caso, con los vascos es el de la parquedad en palabras. **(Risas.)** Espero que con don Odón este fenotipo también se cumpla y sea el único vasco de verdad que hay aquí en esta Cámara.

El señor **PRESIDENTE**: Por el Grupo de La Izquierda Plural, tiene la palabra el señor Nuet.

El señor **NUET PUJALS**: En primer lugar, quiero agradecer a los tres comparecientes que nos acompañen. Debo decirles y confesarles que voy a salir muy motivado de esta sesión, eso es positivo. No siempre he salido motivado suficientemente de las anteriores sesiones. Pero esta de la que aún no sé el final promete, y eso es importante. Si alguno de ustedes ha tenido la osadía de leer las cinco o seis sesiones de trabajo de esta Comisión habrán comprobado que es la segunda vez que digo que es fundamental en esta fase de elaboración de la ley hablar de política y hablar de filosofía, porque si no sabemos lo que queremos es difícil que al final nos pongamos de acuerdo, y no quiero decir con esto que yo sepa lo que quiero y otros no. Quiero saber lo que todos quieren y poder explicar lo que mi grupo parlamentario quiere. Este debate es un debate previo y fundamental para saber a dónde vamos, de qué presupuesto partimos a la hora de elaborar la ley. Y no dejar la ley solo en manos del posibilismo, discutir solo qué podemos hacer o incluso qué debemos hacer.

El primer debate es qué queremos hacer, porque luego ya vendrán las rebajas sin duda. Pero hay que elevar la vista y tener una concepción del momento político del país incluso de la historia porque no

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 15

estamos en cualquier momento histórico tampoco en nuestro país, y esa es una realidad. Si esta ley hubiese llegado hace diez años posiblemente hubiese presionado sobre el debate legislativo de una forma distinta a cómo —y ustedes creo que son conscientes— está presionando en este momento. Por eso esta es la ley más viva que ha tramitado este Congreso, porque de cómo empezó a cómo va a acabar ya va a cambiar mucho. Posiblemente no va a cambiar al gusto de todos lo suficiente, y eso con una mayoría absoluta, lo que significa que hay una realidad política que está ahí, y querer girar la vista para verla de lado es un error, hace que la ley salga torcida. Hay que mirar la realidad de frente y abordar realmente —repito— el momento y la ambición legislativa de esta ley con todas sus consecuencias, porque si es así posiblemente tampoco el Gobierno se encontrará solo —solo con una mayoría absoluta, pero solo en definitiva—. Por tanto eso es fundamental.

Yo les quiero agradecer los presupuestos políticos y filosóficos que ustedes expresan, no porque con muchos de ellos esté de acuerdo, que también, sino simplemente porque eso hay que debatirlo, porque eso es lo que nos va a motivar posiblemente al final mucho más que el encaje constitucional, que es —con perdón— cogérsela con papel de fumar; eso nos va a motivar mucho más el voto final y la percepción final ciudadana de este texto, que como antes se ha dicho es muy importante, y es posiblemente una de las leyes más importantes no solo de esta legislatura, sino de un periodo político y que posiblemente también la va a marcar durante más tiempo que la actual legislatura. Por tanto no me sobra nada de ese debate, me interesa todo, y por supuesto me interesa también para cambiar, para modificar mi punto de vista, para pensar otras cosas o verlas de forma distinta, y eso es importante.

En segundo lugar, es clave ver la transparencia como una oportunidad; es una oportunidad, no solo porque lo pide una sociedad más crítica, más movilizadora, sino sobre todo porque sería fatal, como ocurrió al inicio del debate de esta ley, abordar la transparencia como una operación de propaganda, que sin duda daría algunos frutos, porque mejor eso que nada, pero sin duda no los frutos que el momento requiere, o sea, una operación de propaganda donde lo importante es la forma, el discurso, pero no el contenido ni el trazado de la ley; o abordar la transparencia para decir: cómo le damos salida a eso porque la sociedad está muy nerviosa, y resulta que ya hablamos de la monarquía, de los partidos, de los sindicatos, de la patronal, de la iglesia; pues sí, porque la sociedad lo quiere todo, hay un grito en las plazas que dice: ahora lo queremos todo. Por tanto démoslo todo, démoslo por supuesto de forma ordenada, de forma juiciosa, no estamos hablando de ninguna locura, estamos hablando, repito, de altura de miras, de levantar el listón democrático, de conectar con un sentimiento que va mucho más allá y legislar no mirando hacia el pasado, sino hacia el futuro y que la ley sea referencia en los próximos treinta o cuarenta años, eso es lo importante y no hacer algo de una forma momentánea, porque esto está poniéndose caliente, como decía un diputado el otro día en el Pleno. Eso es muy importante, repito, para abordar el concepto de la ley.

Por supuesto me gustaría que me dijeran —porque es un debate— quién controlará la ley, su aplicación —saben que es un debate vivo—, si organizamos un organismo de control de la ley, de control de su aplicación, y si ese mecanismo, como la actual ley propone, es un mecanismo que debe depender del Ministerio de Hacienda y posiblemente se pondría al frente a algún ilustre funcionario; si eso es lo que esperamos también, o si vamos a un mecanismo realmente que parezca independiente; no sé si lo será, pero como mínimo que lo parezca, porque evidentemente el Ministerio de Hacienda ni es ni parece independiente, y esa ya es un mensaje que le vamos a dar a la sociedad, porque es el mensaje de si la ley es para nosotros o es para el conjunto de la sociedad; por tanto eso tema también es importante.

No mucho más, porque releeré con tranquilidad, con pausa y con sosiego sus intervenciones porque las quiero sintetizar y en este momento casi no puedo, me quedo con algunas frases célebres que ustedes han expresado con la música, que me gusta mucho, pero posiblemente con más tiempo podré profundizar en la reflexión, en la letra.

El señor **PRESIDENTE**: Por el Grupo Catalán de Convergència i Unió tiene la palabra el señor Campuzano.

El señor **CAMPUZANO I CANADÉS**: He de empezar diciendo que los dos diputados que estamos en la Comisión, la señora Pigem y yo mismo, no somos los ponentes de nuestro grupo en este proyecto de ley, hoy nuestros ponentes no podían asistir a esta Comisión y además hemos tenido interés en estar presentes, sabiendo que mi amigo el señor Gutiérrez— Rubí comparecía, me parecía que estaba especialmente obligado a escuchar su intervención; asimismo para conocer al señor Innerarity, porque soy un seguidor de sus libros y de sus artículos, y por tanto me ha sabido mal no poder escucharle. Así

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 16

pues, aunque fuese estrictamente en lo personal, por mi parte había interés en asistir a esta Comisión Constitucional.

Decía el señor Nuet, y decía bien, que sus comparecencias de hoy, en la medida en que se incorporen a los trabajos que esta Comisión en su momento deberá efectuar, merecen una lectura sosegada que nos permita incorporar sus reflexiones a las enmiendas que los grupos parlamentarios vamos a plantear en su momento.

Si me lo permiten, voy a aprovechar para hacer cuatro reflexiones de corte muy general. La primera, no deja de ser una anomalía que España aborde tan tarde y en este contexto de crisis institucional el debate sobre la regulación de la transparencia. Ahí todos —unos más y otros menos— tenemos una corresponsabilidad en esa situación, y seguramente son las peores condiciones en las que se puede abordar este debate, porque difícilmente a los problemas de desafección de fondo que se plantean en nuestra sociedad con relación al sistema democrático este proyecto de ley les va a dar respuesta. Por tanto, debemos tener demasiadas expectativas respecto a esa cuestión, porque los problemas de desafección hacia el sistema político tienen que ver fundamentalmente con razones políticas.

Segunda reflexión. El riesgo que tiene el proyecto de ley que hoy está tramitándose en las Cortes, si no somos capaces de corregirlo en su tramitación parlamentaria, es el lampedusiano, que cambie todo para que no cambie nada. Por tanto, los problemas de fondo, de desconfianza, de ausencia de transparencia, de un control efectivo por parte de los ciudadanos a los poderes públicos a través no tan solo del Parlamento, sino de otras fórmulas, no se terminen de producir. Como llegamos tarde, no es un buen síntoma de la voluntad real que tenemos de cambiar la dinámica que subyace en la explicación de por qué se necesita una ley de transparencia.

Tercera reflexión. En sus memorias, Tony Blair afirma que la ley que se arrepiente de haber impulsado es la ley de transparencia. Tony Blair hizo una reflexión que cuando la leí me pareció muy interesante, porque decía que al final la ley de transparencia en el Reino Unido para lo que había servido era para facilitar la chafardería de los medios de comunicación con relación a aspectos de la vida privada del sistema político. Dice: no ha servido para mejorar el nivel de implicación de los ciudadanos en aquello que nos es común, ni ha servido para mejorar el buen gobierno. Ha servido para que los medios de comunicación encuentren en la anécdota la consideración general sobre el sistema político. Quizá Blair tuviera otros motivos para mostrarse crítico con la ley que impulsó, pero el otro riesgo es ese, el riesgo de que tengamos una ley lampedusiana o que la ley tan solo sirva para situarnos en la anécdota de la discusión de fondo.

Finalmente, en cuanto al señor Gutiérrez-Rubí como le tengo cariño y le conozco desde hace años, he querido leer en positivo su intervención de esta tarde, porque si somos mínimamente sinceros, aunque esta casa en el último año ha hecho un importante esfuerzo para avanzar hacia una mayor apertura a través de las oportunidades que generan las tecnologías de la información y comunicación, le ha costado. Con el permiso del señor Olabarriá, sinceramente, la página web del Congreso de los Diputados tiene multitud de deficiencias para poder seguir a fondo los debates en el Parlamento. Los que estamos interesados y usamos las tecnologías de la información y la comunicación somos críticos, aunque valoramos los esfuerzos que han hecho los equipos técnicos del Congreso en el último año para llevar a cabo esa apertura. Y por tanto, la intervención, que ha sido crítica, del señor Gutiérrez-Rubí, yo creo que pone de manifiesto algunas debilidades que nos deben obligar a mejorar las cosas y no sentirnos atacados por esa intervención, yo, al menos, no me he sentido atacado por nadie. No creo que la intervención del señor Gutiérrez-Rubí haya de motivar ahora una sensación de tensión entre el compareciente y los diputados.

Por último, simplemente me gustaría conocer su opinión, porque no sé si en sus intervenciones ha aparecido, si ustedes entienden que en la tramitación legislativa, en aras precisamente de aumentar la transparencia, deberíamos ser capaces de incorporar lo que se conoce como la huella legislativa, que todo proyecto de ley viniese informado de aquellas reuniones que hemos mantenido los diputados, los ponentes, que explican las enmiendas que hemos formulado, para que la opinión pública tuviese conocimiento de cómo hemos conformado nuestras posiciones políticas en relación con el proyecto de ley que se discute. A nuestro grupo le parece un concepto interesante, que aporta a la discusión parlamentaria, que da conocimiento de aquello que realizamos todos los grupos parlamentarios, que es encontrarnos con los grupos de interés que están en relación con el proyecto de ley. Pero en cualquier caso —y con eso acabo, señor presidente— coincido con el señor Innerarity —leí hace pocos días su artículo en *El País* y me pareció magnífico— en que el problema no es tecnológico, el problema es político, y como el problema es político va más allá incluso de la discusión de la propia ley de la transparencia, es una discusión sobre

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 17

cómo vivimos juntos y cómo discutimos juntos los problemas que tenemos todos, y eso exige más política de la que quizás hoy el sistema de partidos políticos sea capaz de poner encima de la mesa.

El señor **PRESIDENTE**: Por el Grupo Socialista, la señora Batet.

La señora **BATET LAMAÑA**: Desde el Grupo Parlamentario Socialista también quiero empezar dando la bienvenida a los tres ponentes, que además de brillantes profesionales y oradores, como hemos podido comprobar, los tres son articulistas, los podemos leer habitualmente en nuestros medios de comunicación, y eso les hace ciudadanos comprometidos, comprometidos con su tiempo y con la construcción de una colectividad, de una sociedad, y me parece que hay que ponerlo de relieve. Han sido intervenciones muy distintas y, por tanto, requerirían casi por nuestra parte también tres intervenciones diferenciadas, pero no nos es posible hacerlo así porque el presidente no nos dejaría.

Quiero empezar diciendo que, efectivamente, los diez mandamientos del señor Innerarity han sido especialmente sugerentes y atractivos, los comparto plenamente y es importante que se pongan encima de la mesa, porque cuando hablamos de esta ley yo creo que muchas veces nos hacemos trampas, no solo entre nosotros, entre los grupos parlamentarios, sino también entre los ciudadanos y los representantes, y me parece que es un buen punto de partida, de reflexión macro, efectivamente, muy elevada, que después habrá que ver cómo se aterriza, cómo se concreta en un texto legal, que ese es otro constreñimiento, sin perder de vista evidentemente el porqué de las cosas y qué es lo que estamos hablando de fondo. Yo, por seguir con los símiles bíblicos, extraería tres conclusiones, del decálogo pasamos a la Trinidad, y es que la ley efectivamente es un paso adelante, creo que es importante que España en estos momentos esté debatiendo y esta Cámara esté debatiendo un proyecto de ley de transparencia, pero evidentemente no es la solución a todo. Y eso es importante que también nos lo repitamos, porque si nosotros mismos lo que hacemos es elevar la expectativa de lo que esta ley puede suponer para la vida pública o para la vida en general de este país, la frustración que podemos generar a la hora de ver cómo se proyecta la aplicación concreta de esta ley, va a ser elevadísima y va a estar garantizada. Un poco la sensación es que, hagamos lo que hagamos o regulemos lo que regulemos, la probabilidad de generar frustración social es elevada. Por tanto, al menos, yo creo que es importante que nos vayamos recordando a nosotros mismos que no es en absoluto la solución a todo, pero evidentemente es un paso importante y puede ser un paso cualitativo respecto a lo que hemos tenido hasta ahora.

En segundo lugar —y lo habéis dicho en vuestras comparecencias—, la cultura de la transparencia deber ser transversal, es decir, debe impregnar a toda la sociedad. Por supuesto que las administraciones públicas tendrán que hacer un esfuerzo significativo en cambiar su organización, en cambiar sus procesos, sus procedimientos, la manera de trabajar, incluso provocando que puedan hacerlo de manera más eficiente, siendo la repercusión inmediata que se va a trabajar mejor, porque cuando sabes que te están observando seguramente trabajas mejor, pero no solo tiene que implicar un cambio en la Administración pública, sino que tiene que haber un cambio transversal que afecte a toda la sociedad. El cómo se use este nuevo instrumento, que es una nueva ley de transparencia y, por tanto, cómo lo usen los ciudadanos, cómo se impliquen en el uso de esta ley, tampoco será irrelevante a la hora de evaluar los resultados.

En tercer lugar, que la transparencia —y lo ha dicho muy claramente el profesor Innerarity— es un instrumento, no es un fin en sí mismo. Ahora estamos defendiendo la transparencia porque en el fondo el objetivo último es la defensa de la democracia representativa de la política y del interés general, y la transparencia nos va a permitir fortalecer esa democracia representativa, fortalecer la política, fortalecer las instituciones que tenemos en estos momentos. Por eso es importante —y el señor Campuzano también lo apuntaba— no caer en la banalidad, no caer en lo morbosos, en la anécdota, porque ese sería un mal servicio de esta ley y un mal servicio a los ciudadanos, que creo que ninguno de los grupos parlamentarios que están en esta Cámara tienen como objetivo.

Cuando yo llegué por primera vez a esta Cámara como diputada, para las convocatorias de cada semana al Pleno de la Cámara —y no era yo una excepción—, todos los diputados recibíamos un telegrama para ser convocados. El aviso del telegrama llegaba el jueves a nuestro domicilio, todos los diputados aún estábamos en Madrid, no en nuestra circunscripción, porque había Pleno, de manera que cuando el viernes llegabas a casa tenías el aviso del telegrama. Coleccionábamos avisos de telegrama porque evidentemente ya no los ibas ni a buscar porque sabías que la convocatoria era para el martes a las cuatro de la tarde. Por tanto, es posible, y de hecho es seguro, que hay mucho camino por recorrer, pero el salto con pértiga —como diría el señor Olabarriá aunque lo aplicaba a otro supuesto— que se ha hecho en los últimos años es significativo. Por tanto, a veces también es importante saber de dónde

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 18

venimos para valorar un poco lo que tenemos. Eso no quiere decir evidentemente, como ya he apuntado, que tengamos que conformarnos con lo que tenemos, pero estoy segura de que las Cortes Generales y el Poder Legislativo van a seguir avanzando en esta línea.

La ley tenía un objetivo clásico —digo clásico porque es el objetivo que básicamente tienen todas las leyes de transparencia que tenemos en el derecho comparado— y era una ley pensada para las administraciones públicas. Esto ha cambiado. Algunos de ustedes decían que los partidos políticos deben estar. Bueno, ya hemos manifestado los grupos parlamentarios la vocación de querer incluir a los partidos políticos y a las organizaciones sindicales y empresariales en la ley de transparencia. Eso quiere decir que el ámbito subjetivo —aquellos sujetos que estarán sometidos a la ley— se amplía significativamente, algo que no ocurre en otras leyes del mundo y no por eso dejan de ser buenas leyes de transparencia. Pero a nosotros —ya sea por la coyuntura, por la demanda social, por la sensibilidad, por el momento de desafección que vivimos, también por la preocupación con la que lo vivimos los propios representantes— nos preocupa que el sistema democrático y sus instituciones se vean dañadas de manera irreversible. Precisamente, por todo ello, ya hemos manifestado públicamente —mi grupo parlamentario, por supuesto, pero creo que también la mayoría de los grupos— la vocación de querer incluir nuevos sujetos a esta ley, no solo partidos políticos, organizaciones sindicales o empresariales, sino que también se ha hablado de la Casa del Rey, e incluso nosotros hemos propuesto empresas o entidades privadas con subvenciones públicas, es decir, que reciban dinero público en un porcentaje suficiente como para justificar que también estén sometidas a esta ley. Ello nos lleva a una segunda derivada y es que todo el régimen jurídico de la ley está pensado para administraciones públicas y, por tanto, es muy difícil trasladar miméticamente todas las normas que están previstas en la ley para estos nuevos sujetos que tienen una naturaleza distinta, parapública decía el señor Olabarría, o como queramos, pero en todo caso una naturaleza distinta a las administraciones públicas. Me gustaría saber si ustedes han hecho alguna reflexión sobre cómo podría articularse, en qué límite se podría diseñar, o qué características podría tener este régimen jurídico distinto para los nuevos sujetos, sin que ello evidentemente comportara que la opinión pública inmediatamente llegara a la conclusión de que lo que se está haciendo es proteger a estos sujetos, porque esa no es la intención. No es que queramos proteger a estos nuevos sujetos, pero sí pensar un régimen adecuado para su naturaleza particular.

El profesor Villoria ha hecho una aportación extensa que me ha parecido muy interesante de elementos para ampliar la publicidad activa que prevé la ley. Me parece que la publicidad activa, es decir la obligación por parte de la Administración de poner a disposición de todos los ciudadanos el máximo de información, es una de las columnas vertebrales, uno de los elementos primordiales de la ley y su éxito depende en parte de esta publicidad activa. Me he apuntado —y evidentemente consultaré el «Diario de Sesiones»— lo que ha dicho para incorporar todas estas nuevas sugerencias que usted ha propuesto. También ha hablado —lo que pasa es que no lo ha concretado y le doy la posibilidad de hacerlo en el turno de respuestas, si pudiera especificar un poco más— de la falta de sanciones. Es algo que nos preocupa, especialmente vinculado a la publicidad activa. ¿Qué pasa si no se cumple con esas obligaciones? La ley en principio no prevé nada y nos gustaría que ese punto se viera reforzado precisamente en la ley que se aprobará definitivamente porque, como decía, me parece que el éxito de la ley depende bastante de este extremo.

Respecto al tema de la autoridad y de la agencia al que se han referido en varias intervenciones, me parece que también es un elemento muy importante y les voy a confesar ya de entrada que yo siento una gran impotencia cuando me enfrento a intentar pensar y diseñar una autoridad independiente. Intentaré explicar el porqué de mi impotencia. La sensación que tengo es que lo más importante para una autoridad o una agencia es que esté legitimada, y para que esté legitimada tiene que recibir el reconocimiento de la sociedad, es decir, la legitimación se la darán los ciudadanos, se la daremos la sociedad. Es verdad que en nuestro país tenemos ejemplos diversos de órganos de distinta naturaleza con mecanismos de elección y de configuración muy distintos; tenemos órganos cuyos miembros y cuyo director son designados por el Gobierno y tienen un cierto prestigio y hay otros órganos u otras instituciones, como puede ser el Tribunal Constitucional —y a mí me gusta siempre poner este ejemplo—, que *mutatis mutandis* se elige más o menos como el Tribunal Constitucional alemán; el Tribunal Constitucional alemán tiene todo el prestigio del mundo y el nuestro no. Es una elección parlamentaria, por nueve años, por tanto no coincide con la legislatura. No son reelegibles, por tanto no son sobornables, entre comillas, es decir, ellos están entregados a su trabajo y no tienen que hacer méritos porque no pueden volverse a presentar, con unas mayorías cualificadas por parte del Congreso y del Senado, etcétera, y aun así no conseguimos que sea

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 19

una institución que reciba esa credibilidad y esa legitimidad por parte de los ciudadanos. ¿Cómo podemos articular una autoridad o una agencia que tenga esa credibilidad frente a la sociedad? Me parece un elemento clave para que esta ley salga adelante y para que no genere esa frustración de la que hablaba al inicio.

Termino, señor presidente, haciendo mención a la parte del buen gobierno, porque es un título de la ley en el que no nos detenemos normalmente mucho y es bastante importante.

El señor **PRESIDENTE**: Le ruego, señora Batet, que vaya terminando.

La señora **BATET LAMAÑA**: Termino con esto, señor presidente.

Aparte de los problemas que nosotros vemos a este título de buen gobierno, como es que no respeta, desde nuestro punto de vista, el orden constitucional y que tiene problemas competenciales, creo que es un título que concentra todas las sanciones que contempla la ley y, en cambio, la primera parte —recupero un poco las reflexiones del profesor Villoria— tiene una ausencia total de sanciones. Me parece que es un desequilibrio que habría que corregir. Yo lanzaría el aire dos preguntas genéricas. Una primera es si tiene sentido que un código ético —porque esta parte del buen gobierno lo que hace es recuperar el código ético de buen gobierno que se aprobó con anteriores gobiernos, con gobiernos socialistas— se eleve a rango de ley cuando se están regulando...

El señor **PRESIDENTE**: Señora Batet, tenemos problemas con el tiempo disponible para el otro compareciente porque tiene que salir a una hora determinada. Yo ruego a todos los que vayan a intervenir a continuación que ajusten bien su tiempo.

La señora **BATET LAMAÑA**: Pues con esto lo dejaría, señor presidente.

El señor **PRESIDENTE**: Tiene la palabra la señora Cortés.

La señora **CORTÉS BURETA**: Muchas gracias a los comparecientes por estar aquí. Bienvenidos, les he dicho antes y les repito ahora en público, a esta su casa y a la Comisión Constitucional. Muchas gracias por las aportaciones. Me han parecido tres comparencias muy interesantes, brillantes, en algunos puntos provocadoras, pero en cualquier caso creo que han aportado bastante para el desarrollo de este proceso en el que estamos inmersos de elaboración o perfeccionamiento de la ley de transparencia.

En aras de ser breve, como sugiere el presidente, voy a hacer unas consideraciones breves a cada uno de ustedes. En primer lugar, señor Villoria, comparto muchas de las cosas que ha dicho respecto a la ley, pero tengo algunas preguntas que hacer para ir un poco más allá. Por ejemplo, usted ha hecho referencia, en cuanto al silencio positivo y negativo, a que en algunos casos sí valdría el negativo, pero en otros no; en cualquier caso puede ser muy difícil distinguir unos puntos sobre otros. ¿Aceptaría la generalidad de silencio negativo, tal como la ley establece? También ha hecho referencia a los partidos políticos. Es verdad que los partidos políticos reciben muchos fondos públicos y deben someterse al control, pero quizá someterlos al mismo régimen que está previsto en la ley para las administraciones públicas sea excesivo, con lo cual habría que intentar pensar en un régimen distinto. Y cuando hablo de partidos también me refiero a sindicatos y organizaciones empresariales. Para este tipo de entidades quizá sería bueno pensar en un régimen, si no alternativo del todo, sí paralelo con respecto a las administraciones públicas.

Le he agradecido mucho —ya lo ha puesto de manifiesto el portavoz que me ha precedido en el uso de la palabra— que haya sugerido —lo leeré con suma curiosidad en el «Diario de Sesiones»— un montón de información que pueden incluir las administraciones públicas, porque ha sido una buena enumeración. Lo que pasa es que quizá la propia ley prevé que hará pública aquella información que se solicite por parte de los ciudadanos más frecuentemente, con lo cual aunque en un principio pueda parecer que haya una laguna o falte algún tipo de documentación, los propios ciudadanos irán marcando la pauta a las administraciones para que se sepa cuál es la información que los ciudadanos consideran útil.

En cuanto al señor Innerarity, me ha parecido interesantísima la intervención. Algo había leído. Lo que pasa es que yo creo que en esa intervención va un poco más allá de lo que es una ley de transparencia. Tal como he visto en conjunto esa intervención, estamos ante una visión que intenta pasar de lo que es una democracia representativa a una democracia participativa, puesto que se hacen muchísimas referencias al hecho de que los ciudadanos participen, al control por parte de los ciudadanos, a la transparencia en el proceso. Es una visión muy general que quizá merezca la pena darle una vuelta.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 20

Por último, señor Gutiérrez-Rubí, quizá en esta intervención sea en la que he visto algún punto más provocador. Se han dicho unas cuantas cosas. Voy a empezar por una de las herramientas que le agradezco mucho, así como el trabajo realizado, porque así nos lo facilita, que es el proyecto mAPo al que usted ha hecho referencia. He intentado entrar en ese proyecto y la red no me lo ha permitido. Ha sido ahora cuando he visto la plenitud de su utilidad, por lo que se lo agradezco. No ha habido muchas aportaciones concretas respecto a la ley, pero sí ha hecho mucha incidencia en las nuevas tecnologías. Algún compareciente ha puesto de manifiesto la dotación económica que necesitará la ley para ponerla en marcha. Recogiendo una de las afirmaciones que ha hecho un compareciente respecto a ese gran número de ayuntamientos pequeños que van a tener dificultad para facilitar esa información, formarle en esas nuevas tecnologías, facilitarle los medios a determinados puntos a los que ni siquiera lleguen, eso va a dificultar la posibilidad que usted apuntaba. También va un poco más allá de lo que es la ley de transparencia. Ha dicho que la transparencia no es abrir para que salga lo que hay dentro sino que es abrir para que entre lo que hay fuera. Eso es una comunicación en doble vía. La transparencia está pensada en un principio para que la Administración dé información y para que un ciudadano pida información, pero no para que interaccionen. Eso es otra cosa y para eso habrá otras posibilidades. También insiste mucho en la participación de los ciudadanos. Le pregunto, porque ha salido más de una vez en esta Comisión, por el papel de los *lobbies*. ¿Cree que es absolutamente compatible con esa participación ciudadana? ¿Cree que debería regularse en esta ley o convendría hacerlo fuera? ¿Cómo nos articula eso? Puesto que hace tanto hincapié en la información y en esa comunicación, me gustaría saber la opinión que tiene sobre los límites que establece la ley, si le parecen adecuados o no, si son muchos, pocos, generales, no tan generales; cuál es su opinión al respecto.

Por otro lado, cuando ha hecho referencia a la frase: *Atrévete a saber*, se ha referido a Ernest Lluch. Yo quizá como universitaria tenía la idea de ir a las fuentes originarias y esa frase ya se la oí a Kant cuando la utilizó como lema de la Ilustración. **(El señor experto en transparencia fundador y director de Ideograma, Gutiérrez-Rubí: Es que él la utilizaba.)** En cualquier caso, imagino que habrá sido un recordatorio por hacer referencia a la sala en que nos encontramos.

No quiero acabar sin referirme a una cuestión que se me ha pasado decir al señor Innerarity. Ha hecho referencia a comunicar y a la transparencia, y ha puesto como ejemplo esas ruedas de prensa que no admiten preguntas. Cuando hablamos de comunicar, quizás los cargos públicos o representantes no lo hacemos siempre bien, en eso estoy de acuerdo, pero yo no creo que una comunicación sea más perfecta porque haya preguntas, ya que a lo mejor las preguntas de los periodistas ni siquiera tienen algo que ver con lo que está comunicando la persona. Con lo cual, la comunicación puede ser absolutamente perfecta y es una lástima que se la desvirtúe por no admitir preguntas. Es decir, la comunicación puede ser perfecta y absolutamente transparente aunque no se admitan preguntas y creo que es injusto no darle la consideración que merece.

Desde que empezamos la tramitación o más concretamente las comparecencias en esta Comisión —acabo enseguida, señor presidente— hemos dado vueltas a más cosas, a determinados puntos, y de hecho partidos, sindicatos o instituciones que no pensábamos que iban estar incluidas en la ley de transparencia finalmente lo van a estar. En ese sentido, se ha hecho también referencia a la Casa Real. Lamento que no esté presente el portavoz del PNV, pero como aquí, en la sala, se ha hecho referencia a la negociación con la Casa Real —y la verdad es que tengo que decir que me extraña, me causa sorpresa oírle decir por primera vez a un diputado del PNV que aborrece una negociación—, para dejarle más tranquilo en este caso tengo que decirle que el Grupo Parlamentario Popular no tiene constancia de que desde este grupo se esté llevando a cabo una negociación con la Casa Real.

Gracias a los tres y felicidades por sus intervenciones.

El señor **PRESIDENTE**: Ahora voy a dar la palabra a los tres comparecientes. Les voy a pedir la máxima brevedad por una razón, y es que el próximo compareciente tiene que coger un tren a una hora muy determinada. Por lo tanto, para poder llevar a cabo su comparecencia y sin perjuicio de que luego ustedes puedan tener la conversación con los distintos portavoces de los grupos, les voy a rogar contesten de la forma más escueta posible. Tiene la palabra el señor Villoria.

El señor **CATEDRÁTICO DE CIENCIAS POLÍTICAS EN LA UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS** (Villoria Mendieta): Voy a intentar contestar con rapidez.

En cuanto a incentivos, creo que por ejemplo la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios tiene un premio de calidad que incentiva la aplicación de políticas de calidad.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 21

En el sector público podría haber un premio de transparencia que incentivara que las administraciones fueran más transparentes. Nosotros tenemos un ranquin en transparencia internacional que ha incentivado a muchísimos ayuntamientos a mejorar sus páginas web; yo creo que esos incentivos funcionan bastante bien. Las sanciones por los casos de incumplimiento de la transparencia activa son complejas, pero la clave está en lo siguiente: debe haber un órgano responsable en cada unidad de gobierno, debe haber un órgano responsable en cada ministerio, en cada consejería encargada del tema; el responsable político debe ser responsable de que la transparencia activa vaya adelante y, dado que se han establecido sanciones para los altos cargos en la propia ley del buen gobierno, simple y llanamente consistiría en tipificar que en caso de incumplimiento de las normas o requisitos que establece la ley en la página web correspondiente, se aplicara una sanción grave o muy grave; eso ya dependerá. Con respecto a los funcionarios implicados, habría que aplicar el Estatuto básico y las normas de régimen disciplinario en caso de que incumplieran las instrucciones del responsable político.

Estoy plenamente de acuerdo en que es muy difícil que el Ministerio de Hacienda pueda actuar con independencia. Probablemente lo ideal sería que este órgano dependiera del Parlamento, que fuera una persona nombrada por consenso parlamentario, dado que hay algunas experiencias, como la del Defensor del Pueblo, que han funcionado sobre esa materia. En todo caso, reconozco que es muy difícil. Se me ha olvidado decir que uno de los problemas que tiene la ley, y es importante, es que sigue tratando a la Oficina de Conflictos de Intereses como un órgano que jerárquicamente sigue estando instalado en el Ministerio de Hacienda. La Oficina de Conflictos de Intereses, en este caso —y hemos tenido ya experiencias— no puede ejercer su labor con independencia siendo una subdirección del Ministerio de Hacienda. Ni lo era con el anterior Gobierno ni con este, no puede ser un órgano independiente. Nuevamente, deberíamos intentar ver cómo sacar esta oficina de la dependencia de este ministerio e insertarla como un órgano que pudiera, en su caso, depender también Parlamento.

El señor **PRESIDENTE**: Señor, Villoria, le ruego concluya.

El señor **CATEDRÁTICO DE CIENCIAS POLÍTICAS EN LA UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS** (Villoria Mendieta): Otro elemento fundamental es que la Oficina de Conflictos de Intereses debe tener capacidad de detección e investigación y esto, hasta ahora, no lo tiene.

Finalmente, sería bueno que los *lobbies* se integraran en la ley. Es necesario que se refuerce la cultura de la transparencia, como bien se decía. No es conveniente que las sanciones a las normas de buen gobierno para alcaldes y consejeros de comunidades autónomas se establezcan por el Ministerio de Hacienda. El Ministerio de Hacienda no debería poder cesar a un alcalde ni a un consejero autonómico, y tal y como está en la ley podría interpretarse de esa manera. Con respecto a los partidos políticos, hay que pensar que evidentemente un partido político, como la Administración pública, no puede dar información de su plan de objetivos y de cómo va cumpliendo esos objetivos, con lo cual habría que adaptarlos, sin lugar a dudas.

El señor **PRESIDENTE**: A continuación, tiene la palabra el señor Innerarity. También le pidió la máxima brevedad, sin perjuicio de que luego ustedes puedan entrar en contacto con los respectivos portavoces parlamentarios.

El señor **CATEDRÁTICO DE FILOSOFÍA POLÍTICA Y SOCIAL, INVESTIGADOR IKERBASQUE EN LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO** (Innerarity): Enfrentado al trágico dilema de tener que elegir entre obedecer al presidente y dar a sus preguntas la respuesta que merecen, me quedo con lo primero, como es evidente, y seré muy telegráfico. Todos ustedes conocen mejor que yo la genealogía de esta ley. Esto explica —y no lo voy a repetir aquí— su naturaleza anfibiológica, como le llama el diputado Olabarría, según he oído otras veces. Hay un dilema en la ley que tiene que ver con la parte declarativa, de exposición de motivos, de código de conducta, que puede quedar en una moralina o en una mera exhortación y la parte más sancionadora y controladora; es un dilema que no es fácil de resolver. Yo pondría el acento, sobre todo, en la mejora de los instrumentos de control, en su neutralidad, en que funcionen verdaderamente las llamadas instituciones de la desconfianza, aquellas instituciones que se encargan de articular una desconfianza institucional. Estamos ante el gran dilema —el señor Larreina y la señora Batet han aludido a este problema— de quién controla al controlador. No es fácil la neutralidad, pero hay cosas que se pueden hacer; hay cosas más o menos ensayadas. Se pueden evitar las pasarelas del sistema político a los organismos de control; se pueden buscar mayorías cualificadas; períodos de tiempo para los

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 22

nombramientos; la no reelegibilidad; es decir, fenómenos que todos tienen que ver con un principio, y es que solamente se deja controlar de verdad un sistema que, consciente y deliberadamente, se autolimita. Si no hay una autolimitación, los ciudadanos perciben que eso no va en serio.

Creo también, y con esto contesto al señor Campuzano y en parte también a la señora Batet, que hay que moderar las expectativas en relación con esta ley. No puede ser una ley que lo arregla todo. Probablemente lo que ha pasado en este tiempo es que se han ido añadiendo motivos para ampliar el campo de batalla, y eso explicaría también una cierta debilidad. Yo creo que, en el fondo, esta ley se va a quedar corta, aunque solo sea porque alude a un cambio de cultura política que no se produce por un acto voluntarista de legislación.

Finalmente —y pido disculpas, de verdad, por esta precipitación—, la señora Batet nos preguntaba por el régimen adecuado de la extensión de publicidad a otras instituciones, como ONG, *lobbies*, Iglesia católica, partidos políticos, etcétera, diferentes de la propia Administración pública. Yo creo que hay dos reflexiones o dos preguntas que uno se debería hacer. A mí me interesan los principios —no soy competente para las disposiciones jurídicas concretas—, y estos dos principios serían los siguientes. Cuando uno está en una institución, se debería preguntar: Esto que estoy haciendo, diciendo, proponiendo, ¿podría justificarse? Lo cual no significa que se tenga que justificar, hay una obligación de que algo sea justificable. Hay un matiz, pero ese matiz es importantísimo: no estoy diciendo que tengamos que justificar todo lo que hacemos sino que todo lo que hacemos pueda ser un día justificado. La segunda se refiere a si hay que aplicar principios de publicidad y de transparencia a instituciones de naturaleza muy diversa. La pregunta sería: Con esta manera de entender la transparencia y la publicidad, ¿esta institución concreta es dañada esencialmente en su naturaleza, sí o no? No digo si es incomodada. No digo si es difícil, ¡eso por supuesto!, eso lo damos ya por sentado. Lo que me pregunto, lo que creo que deberíamos preguntarnos es si se malogra su propia función.

El señor **PRESIDENTE**: Muchísimas gracias, señor Innerarity.

A continuación, tiene la palabra el señor Gutiérrez-Rubí. Le digo lo mismo y le pido disculpas porque sabe el motivo.

El señor **EXPERTO EN TRANSPARENCIA. FUNDADOR Y DIRECTOR DE IDEOGRAMA** (Gutiérrez-Rubí): Contestaré por escrito a todos los portavoces, enviándoles copia visible a todos ustedes para que tengan información precisa de lo que me han preguntado y por lo tanto espero poder complementar por escrito lo que me han pedido.

No he venido ni a provocar ni a molestar ni a agrandar ni a desagradar. He venido a dar mi opinión y a hacerlo de la manera más honesta, franca y transparente. Sí les quiero decir dos cosas de la manera más cordial posible. La primera: cuando los cambios en una organización son más lentos que los cambios en el exterior, el fin está cerca. Y es cierto que ustedes están haciendo muchas cosas, por ejemplo en esta misma casa, algo que reconozco y sería injusto no hacerlo. Pero el problema no es lo que están haciendo sino la velocidad de esos cambios que, a mi juicio, tiene que ser mucho más acelerada porque en el exterior —entendiendo por exterior al conjunto de la sociedad— la demanda es urgente. Ustedes ya han perdido el control del tiempo, del tiempo razonable. Y tienen que tomar otro tiempo, el tiempo urgente y necesario. Si pierden ese control, a mi juicio —y se lo digo honestamente—, creo que el foso insalvable que separa a representantes y representados será más grande. En esta misma línea debo decirles que a veces hay personas que señalan con el dedo a la luna y unos ven el dedo y otros ven la luna. Yo no pretendo ser el dedo ni ser la luna, pero cuando no se entiende bien a la sociedad a la que se quiere representar y servir, difícilmente se puede legislar. Yo sé que ustedes la entienden bien, son representantes democráticos, les eligen sus electores y por lo tanto tienen ese conocimiento de la sociedad. Pero me gustaría también que aceptaran que hay un volumen de reflexiones, de demandas, de preocupaciones nuevas en nuestra sociedad para las que nuestras arquitecturas institucionales democráticas, partidarias y políticas no tienen en estos momentos la agilidad, la flexibilidad para comprender suficientemente esos cambios. Cuando no se comprenden bien esos cambios, cuando son más rápidos que la capacidad de cambio interior, los problemas, como les digo, se agravan.

Le tomo la palabra al señor Olabarría, que no está; tengo mucho interés en su fenotipo y por lo tanto aprovecharé las oportunidades que me dé para conocerlo personalmente. Le agradezco, señora Cortés, que haya hecho una valoración positiva de la herramienta, que está a su disposición, como está a disposición de todos los grupos parlamentarios y de todos los ciudadanos. Lo he hecho con el mejor de los sentidos y con la mejor de las intenciones. Y a la señora Oramas, que me dice que no he dicho nada

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 23

concreto —yo creo que sí—, le voy a dar solo un dato. Hace tres o cuatro días, todos los secretarios de instituciones locales enviaron al Ministerio de Hacienda —en el último plazo, en la última prórroga— información en relación con las medidas de desarrollo de la Ley de Estabilidad, información presupuestaria de sus ayuntamientos. La información que le han enviado al ministerio, la información que le envían al Tribunal de Cuentas y la información que le envían a la Sindicatura de Cuentas tiene formatos diferentes, campos diferentes, soluciones diferentes. Es el mismo secretario, son las mismas cuentas, pero cada institución cree que puede organizar la información pública, que se podría hacer en un portal único, en función de esas competencias. A eso le llamo yo compartir, señora Oramas, a compartir información pública y no asociarla ni relacionarla exclusivamente con el ámbito de competencia. Porque cuando se relaciona la información con la competencia, a mi juicio, se sirve mal al interés y al bien público de una información que debería ser abierta y disponible para todos.

El señor **PRESIDENTE**: Muchísimas gracias, señor Gutiérrez-Rubí y muchísimas gracias a los tres comparecientes por su disposición para venir a esta Comisión.

Sin más, vamos a dar entrada al siguiente compareciente. **(Pausa)**.

— **DEL SEÑOR SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA (RIBÓ I MASSÓ)**. (Número de expediente 219/000926).

El señor **PRESIDENTE**: Corresponde ahora la comparecencia de don Rafael Ribó i Massó, Síndic de Greuges de Catalunya, a quien doy la bienvenida agradeciéndole su disposición y su presencia en este acto. Como he señalado antes a los miembros de la Comisión, en el caso de esta comparecencia tenemos un problema serio de tiempo por necesidades del propio compareciente. Le voy a dar la palabra para que intervenga por un tiempo prudencial, luego intervendrán los grupos parlamentarios y, finalmente, le daré también la palabra para que haga las precisiones que desee. Señor Ribó, tiene usted la palabra.

El señor **SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA (Ribó i Massó)**: Pido perdón a los comparecientes anteriores y a las diputadas y los diputados por esta premura. Yo calculaba que la comparecencia tendría lugar a las seis y media, que es lo que se me comunicó. El problema es que yo mañana tengo la comparecencia anual en el Parlament de Catalunya, con el informe anual, después de cuatro sesiones de comisión, y no puedo fallar de ninguna forma.

Tienen ustedes, porque se lo hemos enviado a la Comisión Constitucional, copia del informe que redactamos en el Síndic de Greuges sobre el tema que les ocupa en sus trabajos. Quiero significarles que este informe emana de lo que hicimos en el año 2010 con personalidades como el comisionado británico de la Información, la comisionada de Eslovenia, con personas como los de Article 19 Human Rights Organization, o con la gente de World Wide Web, o con personas de tanta enjundia como el profesor Gillot, que ha comparecido aquí también o como la propia Helen Darbishire, de Access Info, que ustedes seguro que conocen y que yo, con toda humildad, sugeriría que algún día también la pudiesen escuchar en sus elaboraciones. En este informe que ustedes tienen verán que lo que intentamos en aquel momento, año 2010, fue dar una visión comparada de lo que había pasado por el mundo, y especialmente en la Unión Europea, sobre el derecho de acceso a la información, ver dónde estaban España y Cataluña en sus ordenamientos legales al respecto, ver lo que nosotros recibimos como quejas desde hace unos cuantos años en el Síndic, en el Defensor, sobre el tema, el código de buenas prácticas que en su día elaboramos que toca parte de las cuestiones a las que me voy a referir y cómo se había configurado el derecho de acceso con las correspondientes conclusiones y recomendaciones. Para mí hay un eje inconfundible de elaboración que se ha repetido en las comparecencias pero que creo que vale la pena que insistamos en él. El derecho de acceso a la información es un derecho subjetivo que tiene que regularse de forma autónoma. La ley que lo regule tiene que poner el acento en los instrumentos para su aplicación, evidentemente con los límites y excepciones, y hace falta una autoridad independiente que fije las pautas de aplicación ponderada en casos de conflicto.

Primero, debe ser un derecho autónomo sin lugar a dudas. Es un derecho que, siendo autónomo, no deberíamos ponerlo en colisión con otras partidas que se han incluido en esta ley y que yo recomendaría sacarlas: todo lo que se refiere a participación, a buen gobierno y a determinadas materias pueden ir perfectamente en otras leyes, pero que son algo extrañas y que además pueden distraer el objetivo que se pretende con la ley de acceso a la información. No es que yo cuestione ni nuestro informe cuestione la oportunidad de regular estas materias. Es necesario tener presente que a través del derecho de acceso

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 24

se puede incentivar la participación, el control de las cuentas públicas y de los poderes públicos. Hay muchos instrumentos en otras materias y en otras leyes, que además están vigentes, para cumplir esta misma función. Por tanto, la primera recomendación —y voy a ser telegráfico— es intentar desmenuzar lo que están elaborando y sacar del proyecto de ley aquello que no corresponde directamente al derecho de acceso a la información.

Segundo: ¿Sobre qué ámbito, a nuestro entender, se debería aplicar la ley del derecho de acceso? Con una expresión muy sencilla: a todos. No vemos ningún ámbito público que se deba excluir. Me parece absurdo entrar en la polémica mediática, y evidentemente atractiva, Corona sí o Corona no. Evidentemente, la Corona tiene que estar y en todas sus acepciones, no solo en lo referente a lo que se publicó de los 7,9 millones de transferencias para administración por parte del rey, sino en todo lo que implica la Corona para el erario público, para la actividad pública, desde la Guardia Real, a los edificios, viajes, etcétera. Hay cosas mucho más importantes que la Corona y no vayamos a distraer la atención del debate sobre este hecho tan importante solo con el tema de la Corona. Por supuesto, ustedes saben que hay cuestiones mucho más importantes, empezando por el Parlamento, por todas las administraciones, por todas las autonomías, etcétera, y además se lo puedo decir con la autoridad de ser una institución que cada día trata resoluciones de derecho de acceso a la información, porque existen parcelas de normativas legales que permiten acceso a la información y cotidianamente nos llegan quejas que tenemos que resolver sobre esta materia. Es un error excluir a la Administración de Justicia. Toda la información sobre las funciones administrativas de los tribunales que sean de personal, presupuestos, contratación, etcétera, debería ser también de acceso. Diferente es el *hard core* del Poder Judicial, que obviamente tiene que estar fuera de la ley.

También se tendría que ser mucho más claro en el caso de los sujetos privados y empresas privadas que prestan servicios públicos de interés general. Les voy a poner un ejemplo que quizá lo va a ilustrar. El Estatuto de Autonomía de Cataluña encargó de forma pionera en el mundo —solo existía en Nueva Zelanda y en Canadá— la función de supervisar las empresas privadas que dan servicios de interés general. Por ejemplo, hoy en día resolvemos quejas de compañías telefónicas, electricidad, gas, etcétera. El derecho al acceso a la información si hablamos de transferencias públicas, de servicios públicos y de derechos públicos, debe incluir todas aquellas empresas privadas que dan servicio de interés general. Estará, como se ha dicho antes en la comparecencia, el problema de cómo resolver los mecanismos legales, si un defensor que tiene esta competencia puede ir ahora mismo al despacho del presidente de la Generalitat a buscar un expediente, puede ir o no al despacho del presidente de Endesa a buscar un expediente. Evidentemente, tiene que haber una salida legal al tema, pero aplicando el derecho de acceso, no nos tiene que espantar el hecho de que sean privadas, mientras son empresas que dan servicios que afectan al universo de la ciudadanía en una dimensión pública.

También encontramos restrictivo que solo se limite el derecho a los documentos finales. Informes y actas de inspección, actas de reuniones, y documentos preparatorios deben ser accesibles en el derecho de acceso a la información. Y lo decimos, vuelvo a repetirlo, habiendo contemplado desde la atalaya, desde el Access to Information Act de los años sesenta hasta todas las legislaciones al respecto que nos llevan muchos años de ventaja.

¿Qué excepciones se podrían situar frente a este derecho? Un principio muy importante es que la regla general tiene que ser el acceso y lo excepcional tiene que ser la negativa. Esto lo dice el Consejo de Europa y se nos dice desde las experiencias más avanzadas que hay al respecto. En ese sentido, el ámbito objetivo y subjetivo del acceso tiene que ser lo más amplio posible, se tiene que reconocer a cualquier persona sin exclusiones y se tiene que dar con un concepto muy amplio de lo que es información pública. Las excepciones absolutas tienen que ser las mínimas posibles. El Convenio del Consejo de Europa nos da ya unos elementos muy fuertes para poder legislar: principio de daño efectivo, ponderación del transcurso del tiempo, principio de proporcionalidad o el interés público. ¿Colisionaremos con protección de datos? Seguro. He leído comparecencias que de esta colisión han sacado conclusiones a mi entender erróneas. Hay muchas formas de proteger los datos dando al mismo tiempo acceso a la información y se están practicando ya desde las administraciones. Por tanto, no nos escudemos en hacer primar lo que está muy regulado en España, que es la protección de datos, sobre este nuevo derecho, porque si nace a la sombra de la protección de datos lo vamos a obturar prácticamente desde su nacimiento. El artículo 11 dicta una serie de excepciones que analizadas por el equipo del Síndic, nos parece que pueden confundir en algunas de sus materias; por ejemplo, referencias genéricas a intereses económicos y comerciales o a la política económica y monetaria pueden amparar restricciones al derecho de acceso. Se ha dicho en esta Comisión que la motivación podía ser un límite. Por favor, la motivación

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 25

nunca debería ser un límite. No se puede preguntar al ciudadano por qué quiere la información; entonces estaríamos de nuevo obturando de partida y de natura el derecho de acceso a la información. Hay métodos para evitar la reiteración y el abuso, incluso nuestra legislación actual vigente dice que es la Administración la que debe coger la carga de la prueba para demostrar cuándo hay abuso, y no a la inversa. En ese sentido, creemos que hay aspectos concretos que ya nos dan pautas, como todas las legislaciones europeas y españolas sobre medio ambiente y obviamente sobre menores, como aquí se ha citado. Poniendo la temática del menor como un posible límite al acceso, pongamos el principio del interés supremo del menor pero practicando aquellas técnicas político-institucionales que permiten acceder a las informaciones sin lesionar el principio del interés superior del menor.

Han discutido ustedes sobre el silencio, sobre cómo debería ser y lo plasman en la ley como silencio negativo. Creo que es un error. Rompe una regla general de silencio positivo, la de la Ley básica de régimen jurídico de las administraciones, y puede dar lugar incluso a que la negligencia de los que están en las administraciones pueda limitar el derecho al acceso o negarlo por la no respuesta y por el efecto del silencio negativo. Si lo pusiésemos positivo se podrían explorar fórmulas que fijasen el límite del mismo estableciendo supuestos en los cuales no pudiese operar; teniendo en cuenta además que un silencio positivo no implica automáticamente el acceso a la información, porque después tienen que proveerse por parte de las administraciones los correspondientes archivos o datos cuyo acceso ha sido pedido. Perdería relevancia por completo la polémica que tienen ustedes sobre el silencio si de verdad establecieran un procedimiento ágil, independiente y diáfano para resolver los conflictos a la hora de acceder a la información. La polémica en la que están ustedes enzarzados y en la que hay posiciones diferentes entre los comparecientes, perdería todo su sentido.

Penúltima reflexión. Es muy importante que exista una autoridad independiente que regule los casos de los conflictos. Ustedes mantienen en el proyecto una autoridad, como es la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Han reforzado su independencia pero, con mil perdones, es una autoridad gubernamental y no es creíble. No es que no sea creíble como agencia estatal, pero no creíble en lo que están ustedes legislando. Debería ser una autoridad de origen parlamentario y con toda la independencia que da el origen parlamentario. Pueden ustedes ver un abanico enorme de soluciones al respecto sin tener que caer en época de crisis —que ya he oído este argumento— en el dispendio de tener que crear una autoridad nueva. No; hay otras soluciones, vean ustedes lo que han hecho en Navarra con la Ley de transparencia y acceso a la información o lo que se ha hecho en Irlanda, el Ombudsman de Irlanda es la comisionada de Acceso a la Información al mismo tiempo que Ombudsman. Hay múltiples soluciones que darían garantía a ese principio tan importante de independencia al órgano que debería resolver los conflictos.

Por último, hemos visto otro debate sobre qué naturaleza se debe dar a este derecho, y con esta última reflexión acabo, remitiéndome por supuesto a todo lo que tienen ustedes en el informe que se les ha remitido, que elaboramos desde 2010 y lo plasmamos en la comparecencia en el Parlamento de Cataluña en 2012. Para nosotros la polémica sobre ese derecho puede servir para reforzar la idea de que el derecho de acceso a la información es un derecho moderno, que conecta con el derecho de la libre información, que no puede ser solo la ausencia de censura, que es relevante darle una protección adecuada, que debe tener mecanismos de aplicación proporcional en sus límites y, sobre todo —lean ustedes si quieren una visión territorial—, no lo regulen de forma que anulen las potestades del título VIII de la Constitución para que en sus niveles y en sus escalones se desarrolle también en las respectivas comunidades.

El señor **PRESIDENTE**: Ahora es el turno de los grupos parlamentarios. Por el Grupo Mixto tiene la palabra señor Larreina. Les pido a todos máxima brevedad.

El señor **LARREINA VALDERRAMA**: Simplemente quiero agradecer en nombre del grupo de Amaiur su comparecencia y las reflexiones que nos ha trasladado, que considero que son interesantes. Simplemente me limito al agradecimiento porque a través de los documentos que nos ha enviado creo que tenemos información amplia.

El señor **PRESIDENTE**: Por el Grupo Vasco, señor Olabarría.

El señor **OLABARRÍA MUÑOZ**: He atendido con interés sus lúcidas reflexiones. El señor presidente me ha «regañado» por haber tenido una interlocución quizá más belicosa de lo adecuado, pero aun así

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 26

me gustaría plantearle algunas reflexiones complementarias. Usted se ha referido, aunque ha minorado la importancia de la ubicación en el ámbito subjetivo de la ley de determinadas instituciones, a la Casa Real. Aquí nos preocupa un fenómeno que se está produciendo, que el grupo mayoritario en esta Cámara, que es el que puede con sus votos aprobar la ley, está negociando con la propia Casa Real cuáles son los límites de ubicación de la Casa Real en los procedimientos de acceso a la transparencia y buen gobierno de dicha institución. No sé hasta qué punto un parlamento, una institución parlamentaria, puede abdicar de sus competencias exclusivas y negociar con los destinatarios de una ley que luego debe aprobar cuáles son los límites del destinatario de la ley. Me gustaría tener una reflexión de esta naturaleza sobre lo que usted ha comentado.

Se ha referido con lucidez a las excepciones. A mí me preocupan mucho las excepciones del artículo 11 en tanto en cuanto pueden privar de potencia o de eficiencia incluso a la aplicación de la propia ley. En el artículo 11 no solo hay referencias un tanto deletéreas a la política monetaria, a la política económica, sino que hay algunas particularmente llamativas como la política medioambiental. No sé si llegar hasta la política medioambiental en el ámbito de las excepciones no nos recoloca en la tesitura de, por la vía de la excepción, privar de contenido la ley, privarla de contenido y de eficiencia normativa. Me gustaría saber si las excepciones que usted ha podido comprobar en el artículo 11 son razonables o están manifiestamente desmesuradas.

Por último, en cuanto a la naturaleza del derecho, comprendo sus apreciaciones, pero para atribuir a este derecho el carácter de derecho fundamental, el de los legitimados activamente para acceder a los mecanismos de transparencia y de buen gobierno —aunque quizás transparencia y buen gobierno son conceptos diferentes y meritarían dos leyes diferentes, la transparencia una y el buen gobierno, concepto antibiológico donde los haya, otra diferente—, los elementos de legitimación son los adecuados en tanto en cuanto por la vía de las excepciones, y de las excepciones razonables, Ley orgánica de Protección de Datos, Ley de Secretos Oficiales y algunas otras, se incorporan otras que son de dudosa legitimidad a efectos de privar de legitimación activa a los que deseen acceder a las actuaciones gubernamentales que son objeto de determinación o configuración del ámbito subjetivo de la ley. Yo no sé hasta qué punto usted ha debatido este tema —en la ley catalana se ha debatido sobre esta materia—, pero no solo nos preocupan los que no están, la Casa Real, los partidos políticos —como usted sabe, en la Ley de 2002 los partidos políticos no son, contra lo que recurrentemente se dice en esta Comisión, entidades de derecho privado, son entidades parapúblicas en virtud de las previsiones de la ley del año 2002 que regula los partidos políticos, luego constitucionalizada por una sentencia de 2003—, sino también las organizaciones sindicales y organizaciones empresariales que cuando ejercen determinadas competencias —por ejemplo, la negociación colectiva laboral— están generando competencias públicas o cuando menos cuasi públicas, en tanto en cuanto los convenios colectivos son fuente generatriz de las relaciones laborales, son fuente de derecho, y esta es una competencia manifiestamente pública. Por tanto, las preguntas serían dos. La primera es hasta dónde llevaría usted el ámbito subjetivo de la ley. Por otra parte, usted ha hecho una reflexión importante sobre la financiación. En materia de financiación nos topáramos con el problema de la Iglesia católica, que se autofinancia solo en un 10% de sus gastos y el resto de su financiación corresponde a las instituciones públicas, en un 90% nada menos. Desde la perspectiva de la financiación, nos gustaría saber su opinión sobre cuáles serían los criterios a determinar para establecer una tasación adecuada de qué entidades de régimen privado y qué entidades públicas o cuasi públicas deberían estar en el ámbito subjetivo de esta ley y si desde su punto de vista están —en este sentido usted ha hecho una referencia muy importante a la Administración de Justicia— todas las entidades de derecho público que deberían estar en esta ley, porque respecto a la Administración de Justicia esta ley solo se refiere al Consejo General del Poder Judicial y todos sabemos que los tribunales superiores de justicia autonómicos y numerosos órganos judiciales de rango inferior ejercen competencias sujetas al derecho administrativo; no ejercen solo competencias de naturaleza jurisdiccional, sino sujetas al derecho administrativo o de régimen administrativo. Yo comparto esta opinión que usted ha manifestado. También la Administración de Justicia merita una reflexión seguramente más depurada que lo que consigna el proyecto de ley.

Agradezco de nuevo al presidente su generosidad en el uso de la palabra. Estas son fundamentalmente las inquietudes que a mi grupo le afectan con relación a un proyecto de ley que tiene una trascendencia importantísima. Se ha erigido en una especie de vacuna contra la corrupción. Quizá se le da demasiada dimensión, pero desde luego vacunas contra la corrupción hay que articular y esta puede ser una, y no precisamente irrelevante.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 27

El señor **PRESIDENTE**: Quiero hacer una pequeña observación, y es que esta Presidencia no es consciente de haberle hecho la menor observación o recriminación con respecto a los anteriores comparecientes. Si lo ha hecho, le pido mil disculpas porque en ningún caso había intención alguna por parte de la Presidencia.

El señor **OLABARRÍA MUÑOZ**: Si no ha sido así, señor presidente, el que le solicita disculpas soy yo por un exceso de sensibilidad en sus admoniciones.

El señor **PRESIDENTE**: Por parte del Grupo Catalán de Convergència i Unió, tiene la palabra la señora Pigem.

La señora **PIGEM I PALMÉS**: Bienvenido, señor Síndic de Greuges, señor Ribó. En primer lugar, quiero manifestar —lo ha hecho antes también mi compañero Carles Campuzano cuando se ha dirigido a los anteriores comparecientes— que yo no soy la ponente de esta ley. El ponente no ha podido estar por razones de urgencia familiar y desde el Grupo Catalán de Convergència i Unió queríamos estar presentes en su comparecencia, agradecer vivamente todas las reflexiones que nos hace llegar y plantear algunas cuestiones que son las que seguidamente y de forma sintética le voy a hacer llegar.

Quiero agradecerle no solo su explicación sino también el documento que nos ha trasladado, porque en esta materia que estamos tratando de acceso a la información la sensación general que tenemos es que a esta regulación estamos llegando tarde. Y la segunda sensación que tenemos es que quizás estamos llegando un tanto a la defensiva. Creo que sus reflexiones y las reflexiones que se recogen más ampliamente en este documento transmiten que de alguna manera una ley de acceso a la información, de transparencia en definitiva, no va a arreglarlo todo, como no lo arreglan todo en todas las materias únicamente las leyes; pero es indudable que las leyes tienen un alto valor pedagógico y que de alguna manera sí pueden ser una entrada —y hemos de intentar que sea una entrada potente— hacia un cambio de cultura en la transparencia. Me gustaría conocer su opinión al respecto.

Tomamos buena nota de lo que nos dice en cuanto a la separación del derecho al acceso a la información y el buen gobierno. Quizá tengamos la oportunidad de separarlo o de no regularlo en el mismo cuerpo jurídico.

Tomamos buena nota también del ámbito de aplicación. Sabe que Convergència i Unió desde el primer momento defendió que tenía que entrar también la Corona, porque cuando decíamos todos tenían que ser todos, Corona incluida.

Igualmente, tomamos buena nota —y aquí entraría esta parte de percepción de que estamos un poco a la defensiva— de que esto tendría que llegar a todos los ámbitos de la Administración, también la Administración de Justicia en aquella parte, como muy bien ha señalado el señor Olabarría, que no es materia jurisdiccional, porque es evidente que ahí no se puede entrar.

Me ha parecido muy interesante también su aportación en cuanto a las prácticas de aquellos países que regulan el acceso a la información de aquellas empresas que tienen interés general por los servicios que prestan. Interesante reflexión.

Quiero hacer referencia al tema de las excepciones y de los límites, en lo que puede haber colisión de derechos. En cuanto a la naturaleza del derecho, yo no lo he entendido de la misma manera que lo ha entendido el señor Olabarría. Usted no plantea que el acceso a la información sea un derecho fundamental por sí mismo, que de alguna manera trastocaría nuestra pirámide de derechos fundamentales, sino que usted más bien lo engarza como un derecho moderno que se ancla en el derecho al acceso a la libre información. Este matiz es importante, es interesante, y por supuesto viniendo de un grupo nacionalista, como no podía ser de otra manera, apreciamos sobremanera que usted recomiende que se haga de acuerdo con lo establecido en el título VIII de la Constitución; es decir, que lo que aquí se regule se adapte a las competencias y al Estado compuesto del que constitucionalmente nos hemos dotado.

Por último, señor Ribó, me gustaría conocer su opinión sobre temas que han ido saliendo como, por ejemplo, la necesidad, la viabilidad o la bondad de que exista un registro de *lobbies*, como hay en otros países, y también sobre cómo ve usted lo que se viene llamando la huella legislativa, es decir, que nuestras leyes contuvieran también en sus explicaciones las reuniones que los distintos grupos, los distintos ponentes han ido teniendo con diversas instituciones, con diversos sectores, con diversas empresas, etcétera, de manera que aquello que finalmente se traduce en preceptos legislativos se supiera exactamente de dónde viene y por qué; si cree que esto mejoraría, abundaría más en la transparencia. Se trata de que este acceso haga una conexión importante, una conexión que en este momento no se tiene

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 28

entre los representantes y sus representados. En definitiva, se trataría de mejorar la comunicación y la percepción que se tiene de la utilidad y del concepto general de la política.

El señor **PRESIDENTE**: Por el Grupo Socialista, la señora Batet tiene la palabra.

La señora **BATET LAMAÑA**: Bienvenido, Síndic de Greuges de Catalunya a la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Le agradecemos su buena disposición a comparecer en esta Cámara a pesar de los problemas de agenda y le agradecemos también la remisión del informe, un informe ciertamente completo y que, por tanto, va mucho más allá de lo que hemos tenido oportunidad de conversar hoy en esta Comisión.

Ha destacado dos elementos muy importantes que ciertamente son bastante novedosos, cosa que ya cuesta porque llevamos bastantes comparencias. Uno de ellos es la importancia de no tener que demostrar por parte del solicitante un interés directo en la información que se solicita. Hasta ahora, el único artículo que desarrollaba el 105 de la Constitución era el artículo 37 de la Ley 30/1992 y circunscribía la petición de información a un interés legítimo. Aquí se rompe con eso y no tiene sentido por tanto que se le pida motivación o que se le pueda denegar una información por no haber motivado suficientemente por qué se está solicitando esa información. Me parece muy importante porque es un cambio de perspectiva, un cambio de paradigma en las relaciones ciudadano-Administración que se han tenido hasta este momento. En segundo lugar, el otro elemento novedoso, y coincido con la señora Pigem en este extremo, ha sido introducir a sujetos privados que ejerzan funciones en la prestación de servicios de interés general. Hasta ahora es verdad que algunos grupos parlamentarios, nosotros entre ellos, nos planteábamos incorporar a la ley de transparencia entidades privadas, empresas o sujetos privados que recibieran una aportación pública determinada, porque la perspectiva era si recibían dinero público o no. Me parece que incorporar esa nueva perspectiva, es decir, que ejerzan funciones de interés general, es muy atractivo, es muy interesante, el problema será, evidentemente, cómo delimitar, cómo definir estas funciones de interés general y, por tanto, poder acotar a estos sujetos de nueva incorporación.

En tercer lugar, se ha hecho referencia también a uno de los elementos clave del éxito de esta ley, y es que la autoridad que tiene que velar por el acceso a la información efectivamente debe ser una autoridad independiente. Yo en las comparencias anteriores mostraba un poco la impotencia ante cómo garantizar realmente esa independencia: dependiendo de quién haga los nombramientos, dependiendo de los años por los que se elige a los miembros de esta autoridad, las competencias que se le den a la autoridad, etcétera. La conclusión a la que llego al final es que hay o puede haber un problema de praxis, es decir, lo más importante para que esa autoridad reciba la credibilidad y la legitimidad que necesita es que los que ejercemos o los que potencialmente tengan que ejercer el nombramiento lo hagan de manera responsable, es decir, conscientes de que tienen que nombrar a alguien con capacidad, con mérito y, por tanto, que no caigan en la tentación de hacer nombramientos partidistas. Y en segundo lugar, por supuesto, que el que es nombrado, el que es propuesto, ejerza de manera consciente esa institucionalidad, con independencia de su actividad anterior. Eso es difícilmente regulable porque nos movemos en el campo de la práctica y no en el campo de lo jurídico, de lo que podemos establecer en la norma. En todo caso, en la norma tendríamos que establecer algo que facilitara que esa práctica surgiera de manera razonable.

Finalmente, le quiero preguntar por el título del buen gobierno. Usted ha puesto de manifiesto que consideraría razonable o conveniente que no se legislara conjuntamente con la transparencia y el acceso a la información, pero con independencia de esa separación potencial a mí me gustaría saber si usted cree que ese título, el título de buen gobierno, tiene algún problema con respecto al orden constitucional establecido y, en ese sentido, si tiene algún problema competencial, de no respeto especialmente del título VIII de la Constitución.

De nuevo le agradezco su comparencia y esperamos que nos pueda responder a las preguntas planteadas.

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

El señor **GÓMEZ DE LA SERNA Y VILLACIEROS**: En primer lugar, quiero dar la bienvenida a esta Comisión a don Rafael Ribó, Síndic de Greuges —espero, con mi pronunciación, haber estado a la altura de mis compañeros que hablan catalán—. En todo caso, bienvenido a esta Comisión. Creo que era importante su comparencia desde el punto de vista de la presencia institucional de un órgano autonómico por lo que tiene esta ley de vocación integradora, de integración constitucional y política en el sentido que

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 29

le daba a esta acepción Heller. Dicho lo cual, no haré grandes consideraciones. Intentaré ser práctico, intentaré ir a las cosas concretas. Le haré una consideración sobre la autoridad, pero con carácter concreto, y luego le plantearé dos supuestos prácticos de dos hipotéticas quejas ante el órgano que usted dirige.

Respecto de la autoridad de control, me contentaría con que cumpliera con aquel requisito de la eficacia indiferente de la que ya hablaba el profesor Baena respecto de determinados órganos de la Administración. Pero, aparte de que una de las claves pueda ser el procedimiento de elección del director de la agencia y su vinculación o su implicación administrativa de una u otra manera, tan importante como eso —y me gustaría que usted me hiciera alguna consideración al respecto— puede ser tanto el perfil del director, es decir la exigencia de quiénes pueden ser elegidos directores de la agencia, como el mandato, como los medios de que se dote al órgano y, finalmente, algo que no se suele plantear pero a lo que yo le doy una enorme importancia, y es que todos los miembros que trabajen en el órgano sean funcionarios de carrera y que además se les dé un determinado carácter a los informes que emitan. Eso muchas veces garantiza mucho más la eficacia indiferente, la independencia, la neutralidad, que el procedimiento de elección de la persona que se vaya a situar al frente de la autoridad. Déme, por favor, su opinión a ese respecto porque me interesa.

En segundo lugar, le voy a poner, como le decía, dos supuestos. Uno, en relación al silencio positivo. Independientemente de que el otro día compareciera aquí el profesor Santamaría Pastor, que con una enorme brillantez nos vino a demostrar, y a mí casi me convenció, de que al final, a efectos prácticos, da igual que sea silencio positivo o silencio negativo, al menos desde el punto de vista teórico si el silencio fuera positivo, una vez producido el silencio, a la Administración solo le cabría conceder la información. Si no concede la información, el ciudadano puede recurrir ante los tribunales de lo contencioso, pero los tribunales de lo contencioso ya no pueden entrar sobre el fondo del asunto sino simplemente obligar a la Administración a entregar el expediente. Caso práctico que le pongo en este sentido. Suponga que se produce un silencio positivo en los términos que acabo de relatar respecto de un expediente clínico de la delicadeza máxima que cada uno quiera imaginar, y suponga que el afectado por ese expediente público que un hospital público ha entregado en virtud de ese silencio positivo plantea una queja ante el Síndic de Greuges por haber existido una vulneración del derecho a la intimidad. Supongamos que la queja se plantea en esos términos. Y segundo supuesto práctico que le quería plantear. Se refiere a la publicidad pasiva que recoge el artículo 7 de la ley y que obligaría a todas aquellas entidades que estarían dentro del ámbito de aplicación de la ley, por ejemplo, a hacer públicos todos los contratos que hayan celebrado con terceras personas, con empresas, e incluso ponerlos a disposición. ¿Qué ocurría si una persona jurídica o una persona física ha obtenido una subvención nacional, autonómica, comunitaria, del origen que sea, una subvención finalista para la realización de un proyecto concreto? Eso haría que esa persona tuviera que hacer públicos todos los contratos firmados con otras empresas, con otras personas físicas, muchos de los cuales generalmente incluyen cláusulas de confidencialidad. Se produce un conflicto político que le puede llegar también a un órgano como el suyo en forma de queja. Me gustaría que me respondiera a esos dos casos hipotéticos y que se pronunciara también sobre la cuestión de la agencia: la autoridad, el procedimiento de elección y la naturaleza del director y de los funcionarios o miembros destinados allí.

El señor **PRESIDENTE**: Señor Ribó, tiene la palabra.

El señor **SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA** (Ribó i Massó): Siento el honor de comparecer hoy aquí como lo siento de haber presidido la institución que elaboró desde 2010 el primer informe monográfico que se hizo en una alguna institución del Estado español sobre el tema que ustedes están elaborando. Me imagino que ha sido uno de los motivos por los cuales se propuso en esta Comisión que pudiésemos comparecer. Cuando hicimos ese esfuerzo no había el clima que hay ahora. Esto es evidente. Estábamos hablando del derecho de acceso y de transparencia sin ninguna presión, digamos, de alarma social y sin determinadas manipulaciones de la misma alarma social. Yo me paso el día diciendo a los parlamentarios que me escuchan en las diversas comisiones en las que tengo que comparecer que por favor se atrevan a defender su función con toda transparencia, como pasó el día en que unos energúmenos en el Parc de la Ciutadella agredieron a unos parlamentarios con una actitud que debería haber sido perseguida con el Código Penal. Esto es lo que dije incluso en el informe oficial del Síndic. Por tanto —primera cuestión—, incluso en el clima en el que estamos, que no era el que teníamos cuando lo elaboramos, ni en las jornadas cuando debatíamos con los británicos, con los eslovenos, con las agencias americanas, etcétera, para hacer el informe, incluso en este clima quizá hace falta mayor pedagogía e incluso contundencia en

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 30

la respuesta parlamentaria al problema. Porque —y aquí yo matizaría algo que se ha dicho antes— no creo que la ley de acceso a la información sea la vacuna contra la corrupción; puede, evidentemente, ayudar a combatir la corrupción pero creo que las expectativas que algunos se han creado al respecto y que han ido más hacia la transparencia que hacia el derecho de acceso están muy equivocadas. Hoy en los foros europeos, y perdonen que lo diga así —lo digo desde el cargo que he ocupado hasta diciembre pasado, presidente de todos los defensores europeos— transparencia es una palabra ya desprestigiada; en cambio, acceso a la información es la palabra que está cobrando cada vez más fuerza. No es una problema de *streptase*; no es un problema de saber hasta qué punto estamos dispuestos a enseñar, eso puede dar mucho rédito mediático en un sentido o en otro pero no es el derecho real que hace falta en una democracia teniendo en cuenta que España —y probablemente las comunidades autónomas, incluyendo también a Cataluña— está en el vagón de cola de los Estados europeos en la regulación de este derecho. Estamos a la par de Chipre, Liechtenstein, Andorra y casi ninguno más. Evidentemente los escandinavos, los irlandeses, los británicos nos llevan años de ventaja, pero otros ya han empezado a caminar. Pero, sobre todo, si empezamos a caminar aprendamos de la experiencia y la experiencia nos dice que el acento se debería poner mucho más en el derecho de acceso que en la transparencia. Si lo van poniendo en la transparencia —como algunos medios quisieran— irán escorando la ley hacia un gran cúmulo de temas pero quizá no acertarán en el corazón de la cuestión, que sería tener un instrumento real. Porque es un derecho subjetivo importantísimo que tiene poco que ver con otras cosas muy importantes como las que ustedes ponen en principios y obligaciones aplicables a cargos públicos; conflictos de intereses; gestión económica y presupuestaria. Todo eso no es derecho de acceso a la información.

El Código europeo de buenas prácticas, que impulsó Jacob Söderman y que aprobó el Parlamento Europeo, tiene ya su ámbito y su desdoblamiento en leyes concretas. Y aquí también las hay en parte, pero son otras materias. Incluso en esas materias puede haber unas cosas que, por la música y alguna letra que yo he visto —respondo a una pregunta— quizá algún día acabe en el Constitucional porque puede ser que se lleguen a prever en esta ley —digo en borradores hasta ahora— o en alguna otra ley que está en borrador, medidas que en mi modestísimo entender —y obviamente yo no soy ningún magistrado del Constitucional— atentan directamente contra la Constitución española en su título VIII.

Por tanto, insistiría mucho en la separación entre los temas de transparencia y lo que es el acceso a la información. No se trata de hacer una ley para ir a cazar al corrupto o, dicho de otra forma mucho más gráfica, no vayamos a buscar chorizos, que es lo que en parte mediáticamente parece que nos piden. Primero, porque en España hay miles y miles de cargos públicos de todos los colores que dedican más horas que el reloj a defender el interés general y entonces estamos contribuyendo a esta especie de confusión de que todos estamos bajo el efecto de la corrupción. Se trata de ver cómo reactivamos la democracia facilitando más instrumentos, más allá de un derecho tan importante como es el del voto, para que la gente pueda participar con el criterio de interés público. Esto es lo que lleva a nuestro informe —y yo lo subrayo aquí— a afirmar categóricamente que las materias deben ser todas, todo aquello que sea de interés de la ciudadanía. Incluso diría que no pasaría nada si no especificasen ustedes las instituciones que están afectadas, si se pusiese claramente qué es público, qué es ejercer una competencia pública y qué es recibir fondos públicos. Le voy a dar un ejemplo extremo: ya se está debatiendo si el sistema bancario no es un sistema privado de interés general y que, por lo tanto, también requiere otros tipos de controles públicos, cuando, primero, se le ha inyectado —por razones obvias de política económica— un porcentaje enorme de dinero público y, segundo, está afectando al público en materias a veces tan críticas como toda la cuestión de las preferentes. En ese sentido, se debería definir ese acceso bajo este prisma público, como está en el código europeo, y evidentemente como estamos en una Constitución que prevé el ordenamiento territorial como el autonómico respetando este mismo ordenamiento.

Paso a hablar sobre el silencio. Yo recibo quejas sobre el historial clínico a la inversa, personas que quieren ver su historial clínico y que no se les facilita; recibo bastantes y se las resolvemos. El historial clínico no es información pública, es una información privada y personal; por tanto, si un hospital comete la barbaridad de facilitar mi expediente clínico a otra persona hay una persecución penal, porque está transgrediendo un principio básico. Otra cosa sería saber, por ejemplo, qué dinero público se ha invertido para determinados programas de atención a pacientes, pero no por el historial concreto de un paciente. La cláusula de confidencialidad en los contratos está en todos los manuales modernos de derecho administrativo y en todas las polémicas que se tienen en la universidad y en centros de investigación —y agradezco la pregunta porque toca un tema muy neurálgico— en algo de dudosa estabilidad hoy para saber dónde está la frontera de lo que se puede llegar a someter a cláusula de confidencialidad. Si no,

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 308

24 de abril de 2013

Pág. 31

sería tan fácil como meter bajo cláusula de confidencialidad muchos temas que pertenecen al interés público, y si sacralizamos la llamada cláusula de confidencialidad estaríamos creando otra tapadera para evitar lo que es el acceso a la información.

Permítanme que les insista en la independencia. Ustedes están trabajando con una agencia que es gubernamental, que incluso tiene un consejo rector que está formado como un órgano interministerial. No se trata solo de quién la presida y cómo la presida, es el instrumento que debe resolver el problema, qué deben hacer con esta independencia. ¿Y cómo se garantiza la independencia? El órgano independiente en democracia se llama Parlamento. Esto no lo tengo que decir ante ustedes, que están totalmente de acuerdo conmigo, sino ante todas aquellas ONG que a veces se erigen en representantes de un sector social y dicen, por ejemplo, autoridad de prevención de la tortura, las ONG que luchamos contra la tortura. Ustedes perdonen, pero el Parlamento tiene una base de representación cien por cien de amplitud de la sociedad, por supuesto dándole mil vueltas a cualquier pretensión de quien se dedique monográficamente a un determinado esfuerzo. Por lo tanto, ¿base de independencia? El Parlamento. ¿Mayorías cualificadas? Por supuesto, tres quintas partes, dos tercios, los que haga falta para el encargo y, como ha dicho usted muy bien, con medios, porque la independencia se acaba enseguida si hay un recorte presupuestario, si se silencia cualquier actuación, disminuyendo a la mínima realidad cualquier institución que reciba un encargo de control. Pero creo que sería un gran paso hacia delante, que se ha dado en otros países y, repito, si no lo quieren crear *ex novo*, hay instituciones que podrían recibir este encargo, incluso se podría desdoblar, como se ha hecho en Navarra, para que se pudiese solucionar el problema de la independencia.

El señor **PRESIDENTE**: Muchísimas gracias, señor Ribó.

Con esta intervención, damos por concluida la sesión de esta Comisión y les agradezco a todos ustedes su presencia.

Se levanta la sesión.

**Eran las ocho y diez minutos de la noche.**

cve: DSCD-10-CO-308