



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

Año 2013

X LEGISLATURA

Núm. 248

Pág. 1

CONSTITUCIONAL

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

Sesión núm. 9 (extraordinaria)

celebrada el miércoles 23 de enero de 2013

Página

ORDEN DEL DÍA:

Celebración de las siguientes comparecencias para informar en relación con el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. (Número de expediente 121/000019):

- Del señor director de la Agencia Española Protección de Datos (Rodríguez Álvarez). A petición de don Alfonso Alonso Aranegui (Grupo Parlamentario Popular en el Congreso) y 125 diputados, y de doña María Soraya Rodríguez Ramos (Grupo Parlamentario Socialista) y 75 diputados. (Número de expediente 212/000802)..... 2**
- Del señor representante del Comité Ejecutivo Transparencia Internacional España (Garrigues Walker). A petición de don Alfonso Alonso Aranegui (Grupo Parlamentario Popular en el Congreso) y 125 diputados, y de doña María Soraya Rodríguez Ramos (Grupo Parlamentario Socialista) y 75 diputados. (Número de expediente 219/000173). 17**
- Del señor presidente de Transparencia Internacional España (Lizcano Álvarez). A petición de don Alfonso Alonso Aranegui (Grupo Parlamentario Popular en el Congreso) y 125 diputados, y de doña María Soraya Rodríguez Ramos (Grupo Parlamentario Socialista) y 75 diputados. (Número de expediente 219/000171)..... 28**

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 2

Se abre la sesión a las diez y cinco minutos de la mañana.

CELEBRACIÓN DE LAS SIGUIENTES COMPARENCIAS PARA INFORMAR EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO. (Número de expediente 121/000019).

— **DEL SEÑOR DIRECTOR DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS (RODRÍGUEZ ÁLVAREZ). A PETICIÓN DE DON ALFONSO ALONSO ARANEGUI (GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL CONGRESO) Y 125 DIPUTADOS Y DE DOÑA MARÍA SORAYA RODRÍGUEZ RAMOS (GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA) Y 75 DIPUTADOS. (Número de expediente 212/000802).**

El señor **PRESIDENTE**: Vamos a dar comienzo a esta sesión de la Comisión Constitucional acordada por la Mesa del Congreso. Antes de nada, si me permiten, voy a hacer unas pequeñas observaciones.

Ante todo quiero dar las gracias y la bienvenida a don José Luis Rodríguez Álvarez, director de la Agencia Española de Protección de Datos, que ha comparecido hace escasas fechas en esta Comisión. Bienvenido.

En segundo lugar, esta no es ninguna subcomisión, es la propia Comisión la que se constituye y la celebración de las comparencias se realiza en la forma ordinaria en la que tienen lugar.

En tercer lugar, esta es una comparencia solicitada por 76 diputados, al amparo de lo previsto en el Reglamento de la Cámara. En los próximos días convocaré una reunión de Mesa y portavoces para fijar las ulteriores comparencias que deban tener lugar para el examen de la ley de transparencia.

En cuarto lugar, voy a explicar cómo van a desarrollarse las comparencias. Primero tomará la palabra el compareciente, por un tiempo de doce o quince minutos; después dará la palabra a los distintos portavoces, de menor a mayor, que dispondrán de cinco o siete minutos para hacer las preguntas que estimen pertinentes o solicitar las aclaraciones que deseen al compareciente. Finalmente, volveré a dar la palabra al compareciente, por un tiempo de diez minutos, para que conteste a las preguntas de los distintos grupos o haga las aclaraciones que entienda convenientes.

En el día de hoy hay tres comparencias. En la primera de ellas, la de don José Luis Rodríguez Álvarez, dada la posición que ocupa, director de la Agencia Española de Protección de Datos, vamos a ser un poco más generosos a la hora de la exposición y de las aclaraciones, por lo que va a disponer de algunos minutos más. Por eso, si se dan ustedes cuenta, entre la primera y la segunda comparencia hay dos horas en lugar de la hora que hay en las demás. Como formato, este es el que vamos a seguir, salvo que resulten circunstancias que aconsejen lo contrario: diez o doce minutos para el compareciente, cinco o siete minutos para cada uno de los representantes de los grupos, para hacer aclaraciones o preguntas, y unos diez minutos para el compareciente, que concluirá.

Reiterando nuestro agradecimiento a don José Luis Álvarez por su presencia hoy en esta Comisión, damos comienzo a estas comparencias, las primeras que van a tener lugar con motivo de la elaboración de la ley de transparencia. Vuelvo a repetir que en los próximos días convocaré reunión de Mesa y portavoces para que fijemos definitivamente cuántos y quiénes serán los comparecientes en esta Comisión. Sin más preámbulos, tiene la palabra don José Luis Álvarez.

El señor **DIRECTOR DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS** (Rodríguez Álvarez): Es para mí un honor comparecer de nuevo ante esta Comisión Constitucional, esta vez convocado para informar sobre el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que actualmente se encuentra en tramitación en esta Cámara. Aunque no se me ha dado ninguna indicación, entiendo que lo que se espera de mi intervención en esta Comisión es que aborde la relación entre transparencia o acceso a la información y protección de datos de carácter personal, más concretamente de la articulación de esta relación en el proyecto de ley que motiva esta comparencia.

La transparencia y el derecho de acceso a la información pública regulados en el proyecto cuentan con un sólido fundamento en diversos principios, valores y derechos constitucionales, por cuanto favorecen la libertad de información, posibilitan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, fortalecen el control democrático del poder y contribuyen a lograr una mayor imparcialidad y objetividad en el funcionamiento de las administraciones públicas. En ese sentido, vaya por delante que comparto plenamente el espíritu que anima el proyecto y los objetivos que con él se pretenden alcanzar. Evidentemente, ni el principio de transparencia ni el derecho de acceso a la información tienen un carácter

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 3

absoluto, sino que ineludiblemente han de estar sometidos a límites, necesarios para preservar otros principios, otros bienes o derechos igualmente reconocidos en la Constitución. Entre esos derechos constitucionales se encuentra el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, consagrado en el artículo 18.4 de la Constitución y cuya regulación está presidida por la Ley Orgánica 15/1999, de protección de datos de carácter personal, conocida como LOPD, que viene a trasponer a nuestro ordenamiento la Directiva 95/46/CE, que es la norma armonizadora de esta materia en el ámbito de la Unión Europea. Con arreglo a la normativa española y europea, dato personal es cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables. La protección que se otorga se aplica a datos de carácter personal registrados en soporte físico que los haga susceptibles de tratamiento y a toda modalidad de uso posterior de esos datos por los sectores público y privado.

Las garantías que establece la normativa de protección de datos tienen una indudable relevancia en el ámbito de las administraciones públicas, habida cuenta del gran volumen de información personal que las administraciones poseen sobre los ciudadanos, información de muy diversa naturaleza —incluidos datos sensibles como los relativos a ideología, creencias o salud— que en muchos casos es recabada y tratada sin el consentimiento de los afectados por ser necesaria para el cumplimiento de las funciones de las administraciones. No hace falta por tanto enfatizar demasiado en la necesidad de tomar en consideración la normativa de protección de datos a la hora de regular la transparencia o el acceso a la información pública, porque es fácilmente perceptible el daño que la divulgación injustificada o desproporcionada de informaciones personales puede causar a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Es necesario por tanto articular una relación equilibrada, asentada sobre criterios de proporcionalidad entre el interés público en el acceso a la información y la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos afectados, en particular de su derecho a la protección de datos, por cuanto este derecho sirve de salvaguarda de otros derechos, como el derecho a la intimidad, el derecho a la propia imagen, el derecho al honor, la libertad ideológica, la libertad religiosa, el libre desarrollo de la personalidad o incluso la propia dignidad de la persona.

Antes de entrar a examinar los términos en los que puede configurarse esta relación, quiero subrayar que las relaciones entre transparencia y protección de datos no siempre se articulan en términos de tensión o de colisión. En buen número de casos el acceso a la información pública no plantea problemas desde el punto de vista del derecho a la protección de datos. En primer lugar, no hay afectación del derecho a la protección de datos cuando la información se refiere a personas jurídicas, pues estas no son titulares del derecho, ya que el derecho a la protección de datos solo ampara a personas físicas. En segundo lugar, no hay limitaciones derivadas del derecho a la protección de datos cuando se trata de informaciones relativas a personas fallecidas, dado que estamos ante un derecho que se extingue con la personalidad, aunque sí es cierto que en este caso eventualmente pueden entrar en juego otros derechos. En tercer lugar, no existe limitación alguna cuando la información se puede proporcionar previa disociación de los datos de carácter personal, de modo que no sea posible identificar a las personas afectadas. De hecho, esta fórmula, la publicación de la información previa disociación de los datos de carácter personal —lo que coloquialmente se conoce como anonimización—, debería ser la regla siempre que los datos personales no sean relevantes para satisfacer el interés público que motiva el acceso a la información, pues estando en juego derechos fundamentales siempre han de priorizarse aquellas medidas que permitan alcanzar la finalidad perseguida con el menor grado de afectación posible de los derechos. Por tanto, no hay conflicto en el caso de informaciones relativas a personas jurídicas, no hay conflicto en el caso de datos concernientes a fallecidos ni en todos aquellos supuestos en los que el interés público se pueda alcanzar difundiendo la información disociada de los datos personales. Incluso cuando se plantee una tensión o un conflicto entre transparencia y protección de datos no siempre se ha de resolver a favor de la protección de datos, sino que será necesario llevar a cabo una ponderación razonada, conforme al principio de proporcionalidad, entre el interés que subyace en la solicitud y la incidencia de la divulgación de la información en los derechos de los afectados. No debe pues haber automatismos. No cabe rechazar cualquier solicitud de acceso a un documento público porque contenga datos personales, ni es admisible, como ha proclamado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, otorgar una primacía automática al objetivo de la transparencia frente al derecho a la protección de datos. Es necesario valorar las circunstancias concurrentes en cada caso concreto y buscar una solución que permita optimizar en lo posible el acceso a la información y la garantía de los derechos de los afectados, optimizar ambos en cada caso concreto. En este sentido, si me permiten un paréntesis, la aprobación de este proyecto de ley no solo tendrá efectos positivos para la transparencia, sino que también los tendrá para la protección de

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 4

datos, porque pondrá término a una práctica relativamente frecuente, consistente en invocar indebidamente, sin fundamento y sin consultar a la agencia la protección de datos para denegar el acceso a determinadas informaciones, lo cual ha contribuido a generar en la opinión pública una errónea percepción de que la protección de datos constituye un obstáculo a la transparencia. En este sentido es en el que digo que la aprobación de esta ley va a ser muy positiva para la protección de datos. La ponderación a la que acabo de hacer referencia van a tener que hacerla los órganos administrativos competentes para decidir sobre las solicitudes de acceso; en su caso, la autoridad que deba resolver sobre las reclamaciones interpuestas y, en última instancia, los órganos judiciales en vía de recurso en el caso de que este se interponga. Esta ponderación también puede e incluso debe hacerla el legislador. En la medida en la que se trata de una materia sujeta a reserva de ley, corresponde al legislador establecer las reglas o los criterios que habrán de presidir la valoración de los derechos e intereses en conflicto a fin de adoptar una resolución.

Antes de adentrarme en el análisis de cómo se reflejan en el proyecto gubernamental estas cuestiones, he de señalar que la Agencia Española de Protección de Datos, como sus señorías conocen, emitió el 5 de junio de 2012 su informe preceptivo sobre el anteproyecto de ley y que la mayoría de las observaciones o sugerencias que hemos hecho han sido incorporadas al proyecto finalmente remitido a las Cortes. Por tanto, he de adelantarles que, como no podría ser de otro modo, mi valoración en términos generales es positiva, con una sola excepción, que sí considero relevante —aunque tiene un carácter técnico— y a la que haré referencia más adelante.

Desde el punto de vista de la protección de datos personales, el principal aspecto a tener en cuenta a la hora de configurar normativamente el acceso a la información es la naturaleza de los datos concernidos. Evidentemente, el grado de injerencia en la esfera privada de las personas no es el mismo cuando se publican datos meramente identificativos, como pueden ser el nombre o los apellidos, que cuando se dan a conocer datos relativos a actividades profesionales o se difunden datos relacionados con la ideología, las creencias o la salud de las personas. Esta es la razón por la que tanto la directiva europea como la Ley Orgánica de Protección de Datos establecen distintos niveles de protección, en función de la mayor o menor afectación de la esfera privada que su conocimiento por terceros puede comportar, configurando una suerte de núcleo duro, el de los datos especialmente protegidos, que son los que gozan del mayor nivel de garantías. El proyecto gubernamental tiene en cuenta esta graduación y ordena las reglas que deben presidir las decisiones sobre el acceso a la información en función de la naturaleza de los datos afectados, procurando en todos los casos el mayor nivel de acceso posible. Así, en primer lugar, en el apartado segundo del artículo 12, en consonancia con lo previsto en la Ley Orgánica de Protección de Datos, se prevé que el acceso a datos que revelen ideología, afiliación, religión y creencias solo se podrá autorizar con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a no ser que él mismo hubiese hecho manifiestamente públicos esos datos con anterioridad. Téngase en cuenta que en este caso estamos ante datos cuya comunicación a terceros no se puede autorizar ni siquiera por ley sin el consentimiento del titular. En segundo lugar, se prevé que el acceso a la información que incluya datos que hagan referencia a origen social, salud, vida sexual o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas solo se podrá autorizar con el consentimiento expreso —en este caso no hace falta que sea por escrito— o en la medida y en los términos que lo ampare una ley. Cuando resulten afectados otro tipo de datos que no sean los especialmente protegidos, los pertenecientes a ese núcleo duro, la regla general, como decía antes, ha de ser la de resolver mediante una ponderación entre el interés que subyace en la demanda de acceso y los derechos de los titulares de los datos contenidos en la información. Esto es lo que acertadamente se prevé en el proyecto, en el apartado cuarto del artículo 12, que impone al órgano decisorio una ponderación razonada del interés en la divulgación de la información y los derechos de los afectados, en particular de su derecho fundamental a la protección de datos. Además proporciona unos criterios concretos a tomar en consideración para llevar a cabo esa ponderación y decidir acerca de la procedencia o improcedencia de conceder el acceso a la información. Se trata en todo caso, como pueden ver, de un elenco no exhaustivo. No es una relación tasada. Se dice que el órgano tomará particularmente en consideración estos criterios, pero no se excluye que también recurra a otros que resulten relevantes para realizar la ponderación en un caso concreto. En términos generales, se recogen los criterios más indicados a estos efectos, aunque esta, claro está, es una cuestión a valorar. Eventualmente se puede considerar la incorporación de alguno más. Estoy pensando, por ejemplo, en informaciones concernientes a personas que realicen actividades públicas y que estén directamente relacionadas con esas actividades, que es uno de los criterios que ha sido objeto de los debates previos a la sentencia *Bavarian Lager* en el ámbito del acceso a la información en las instituciones europeas. Finalmente, como complemento a esta

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 5

regla general de ponderación, en el apartado tercero de ese mismo artículo se establece una regla especial favorable a la publicación, al configurar una suerte de presunción a favor del reconocimiento al acceso cuando se trata de datos meramente identificativos, relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano, una regla especial que también considero adecuada. Igualmente considero muy pertinente la previsión contenida en el artículo 16.3, de permitir a los titulares de los derechos afectados que puedan formular alegaciones en el procedimiento, porque el punto de vista de los afectados, de los titulares de esos datos personales resultará en muchos casos indispensable para poder efectuar la ponderación.

Sin embargo, esta correcta articulación del equilibrio entre transparencia o acceso a la información y protección de datos personales puede resultar empañada por las dudas que suscita el apartado primero del artículo 12, que contiene dos párrafos, ambos a mi juicio problemáticos aunque por razones distintas. Se trata de cuestiones muy relevantes pero de cierta complejidad técnica que solo voy a presentar sucintamente, sin perjuicio de que, si lo consideran conveniente, vuelva luego sobre ellas. El primer párrafo del artículo 12.1 dispone que cuando la solicitud de acceso se refiera a información pública que contenga datos de carácter personal se apliquen las disposiciones previstas en esta ley. Entendido en su sentido literal, este precepto parece venir a establecer que en el acceso a la información pública se excepciona íntegramente la aplicación de la Ley Orgánica de Protección de Datos y en su lugar se aplican las disposiciones de la ley de acceso; incluso el hecho de que el párrafo siguiente comience diciendo: No obstante, se aplicará la normativa de protección de datos personales cuando..., parece reafirmar esta idea. Sin embargo, como se señaló en el informe de la agencia y como con más contundencia aún se dice en el informe del Consejo de Estado, este pretendido desplazamiento de la Ley Orgánica de Protección de Datos no puede en modo alguno ser materializado por este proyecto de ley, puesto que, como atinadamente dijo el Consejo de Estado, en cuanto ley ordinaria no puede condicionar ni alterar el régimen de aplicación de la Ley Orgánica de Protección de Datos ni mucho menos alterar su ámbito de aplicación o desplazarla. Cierro comillas; cita literal del Consejo de Estado. Lo que evidentemente sí puede hacer esta ley o cualquier otra es establecer las condiciones o las reglas específicas que legitimen la cesión de datos personales sin contar con el consentimiento de los titulares en determinados supuestos o en ciertos ámbitos sectoriales —en este caso en el ámbito del acceso a la información pública—, pero esto lo puede hacer perfectamente en el marco del sistema configurado por la Ley Orgánica de Protección de Datos sin necesidad de pretender desplazarla, aunque jurídicamente no sea posible. La propia Ley Orgánica de Protección de datos, en su artículo 11, prevé esta posibilidad. El artículo 11 de la Ley de Protección de Datos establece, en primer lugar, que los datos de carácter personal solo podrán ser comunicados a un tercero con el previo consentimiento del interesado. Esta es la regla general en materia de cesión o de comunicación de datos —el consentimiento del interesado—, pero admite también otros supuestos legitimadores, entre ellos el que figura en su apartado segundo, letra a), donde se dice: El consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso cuando la cesión esté autorizada en una ley. En realidad, eso es precisamente lo que se viene a hacer aquí, en el artículo 12 del proyecto, es decir, determinar los supuestos y las condiciones bajo los cuales se podrán publicar datos personales obrantes en poder de las administraciones públicas sin el consentimiento del titular, por considerarse que es necesaria esa publicación o esa divulgación para dar efectividad al principio de transparencia o para satisfacer el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos. Si este es el único entendimiento posible, como hemos señalado tanto desde la agencia como desde el Consejo de Estado, sería conveniente aprovechar el procedimiento parlamentario para adecuar el enunciado al sentido que se le quiere dar y evitar en el futuro eventuales entendimientos erróneos de la articulación entre las disposiciones de este proyecto y la Ley Orgánica de Protección de Datos.

Más problemático aún me resulta el segundo párrafo de este apartado primero del artículo 12. Quizás aquí necesitaré un poco más de tiempo, señor Presidente, si me lo concede. En el anteproyecto que se sometió a dictamen de la agencia se decía solo que no obstante se aplicará la normativa de protección de datos personales cuando los datos que contenga la información se refieran únicamente al solicitante. Aquí terminaba el texto del anteproyecto sometido a informe de la agencia. Para valorar el sentido de este enunciado es necesario tener en cuenta que el derecho de acceso regulado en la normativa de protección de datos tiene un contenido distinto y más limitado que el derecho de acceso a la información que se articula en este proyecto. El derecho de acceso previsto en la Ley Orgánica de Protección de Datos reconoce al interesado solo el derecho a obtener información sobre si se están tratando sus datos y, en caso de que así sea, el derecho a conocer qué datos se están tratando, con qué finalidad, cuál es el origen

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 6

de esos datos y qué comunicaciones o qué cesiones a terceros se están realizando o está previsto que se realicen en relación con los mismos. Pero el derecho de acceso de la Ley Orgánica de Protección de Datos no incluye el derecho de acceso a los documentos concretos, al soporte de esa información y menos aún el derecho a obtener una copia o una reproducción de los mismos. Por tanto, si se hace una remisión a la normativa de protección de datos, esto implicaría una limitación del alcance del derecho de acceso del propio interesado a los documentos que contengan sus datos, haciéndolo incluso de peor condición respecto de los terceros, porque estos eventualmente podrían acceder a los documentos y el interesado solo podría obtener información sobre qué datos personales se están tratando, ya que esto es lo único a lo que da derecho la normativa de protección de datos. Esta es la razón por la que en el informe de la agencia se sugirió que debería ampliarse el alcance del derecho para que permitiera no solo tener conocimiento de los datos contenidos en el documento sino que también se diera acceso al documento mismo. Esta sugerencia ha sido acogida por el Gobierno, que completó el artículo en este sentido, dando lugar a la redacción actual.

He de reconocer que en el análisis llevado a cabo en el informe de la agencia no hemos llegado a valorar todas las implicaciones de esta previsión. Desconozco —y aquí está el problema de partida— cuáles son las razones que han llevado a prever este régimen diferenciado, es decir, que cuando los datos se refieran únicamente al solicitante se aplicará la normativa de protección de datos y no la de acceso. Desconociendo las razones que han motivado el planteamiento de este régimen diferenciado, es difícil evaluarlo. En todo caso, después de analizarlo ahora con más detalle y con más tiempo del que hemos dispuesto para emitir el informe, considero que este precepto introduce una notable complejidad en el sistema y que puede producir consecuencias no deseadas. ¿Por qué? Porque con este enunciado, tal como está ahora, se están implantando dos sistemas: uno para el acceso a documentos que contengan datos personales de terceras personas, y otro distinto para el acceso a documentos con datos personales del solicitante. Esto significa que en este segundo caso se regirá por la normativa de protección de datos, por lo que quedaría en todo sometido a un régimen jurídico distinto, que es el de la Ley Orgánica de Protección de Datos y de su reglamento. Esto implica muchas cosas, por ejemplo, un procedimiento distinto, incluidos requisitos y plazos, y, sobre todo, que la autoridad competente para resolver las reclamaciones, frente a la denegación del acceso o el acceso incompleto, sería la Agencia Española de Protección de Datos y no la agencia estatal de transparencia. Sinceramente, no acabo de entender la razón de ser de esta dualidad de regímenes que considero perturbadora. Por ello, me permito llamar la atención de sus señorías sobre este punto para que, en su caso, se adecue la redacción a la voluntad del legislador. Personalmente creo que no hay ninguna razón para establecer un régimen diferenciado del acceso cuando el solicitante sea el titular de los datos personales. Si es así, si no hay razón ninguna, la solución correcta sería sencillamente la supresión de este apartado. Con ello resultaría, además, un régimen único para el acceso a la información, con independencia de que el solicitante sea el titular de los datos o no, aunque, obviamente, si el solicitante es el titular de los datos la normativa de protección de datos no actuaría nunca como límite, pues no puede oponerse frente al propio titular; pero esta no es una razón para establecer un régimen diferenciado. Por otra parte, si lo que desea el ciudadano no es ejercitar el derecho de acceso a la información sino el derecho de acceso a sus datos personales, siempre puede acudir al cauce que le ofrece la Ley Orgánica de Protección de Datos, que en ningún caso se vería desplazada o alterada con la aprobación de esta ley.

Para concluir, señor presidente, quería decir que habida cuenta de la ineludible necesidad de coordinar criterios entre la agencia estatal de transparencia que se crea en este proyecto y la Agencia Española de Protección de Datos, considero también sumamente adecuado que se haya incorporado al proyecto la sugerencia que formulábamos en nuestro informe, según la cual ambas instituciones podrán adoptar conjuntamente las resoluciones necesarias para determinar los criterios de aplicación de las reglas contenidas en el artículo 12 y, en particular, las relativas a la ponderación del interés en el acceso y los derechos de los afectados, a las que antes he hecho referencia.

Señor presidente, señorías, quedo a su disposición.

El señor **PRESIDENTE**: Comienzan ahora las intervenciones de los distintos grupos que, como he dicho, se van a realizar de menor a mayor.

En primer lugar, por el Grupo Mixto, tiene la palabra don Rafael Larreina.

El señor **LARREINA VALDERRAMA**: En primer lugar, quiero agradecer la comparecencia del señor Rodríguez Álvarez y las informaciones que nos ha transmitido, que creo que han sido interesantes.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 7

Quisiera hacerle algunas preguntas para conocer su criterio. La primera se refiere a los artículos 11 y 12, que al final son los que imponen limitaciones al derecho de acceso a la información. Tengo la sensación de que esas limitaciones son lo suficientemente genéricas como para hacer ineficaz el acceso a la información y, por tanto, dejar la transparencia simplemente en un titular de la ley. Dada su experiencia en el ámbito de la protección de datos personales, quisiera que nos diera su opinión sobre cómo se podrían articular las lógicas prevenciones para evitar el uso abusivo y la protección necesaria de ciertos datos con el extremo contrario, que creo que es el que establece la ley; es decir, creo que hay una serie de limitaciones excesivamente genéricas en el ámbito de la Administración pública que pueden hacer que esta transparencia sea ineficaz. ¿Es posible concretar más las limitaciones, descender a más detalles? Creo que es una cuestión complicada, pero quizá habría que avanzar más en esa línea para asegurar que la transparencia sea un hecho real. Enlazando también con el tema de la transparencia y, sobre todo, con una de las cuestiones de gran actualidad, desgraciadamente, quería preguntarle si usted considera que es posible introducir en la ley entidades privadas, ONG, fundaciones, partidos políticos, empresas, etcétera, en tanto en cuanto ese acceso a la información, esa transparencia se refiera a los fondos recibidos de la Administración pública. Me refiero, por ejemplo, a la financiación de partidos políticos, a una fundación, a una ONG que recibe dineros públicos, a una empresa que recibe subvenciones, etcétera. ¿No debería estar sometida también a la transparencia esa parte de su actividad que está vinculada a la subvención pública para garantizar que esa transparencia sobre la actuación de los entes públicos sea real? El caso de los partidos políticos limita con otro problema, que también ha citado usted, que es el derecho a no declarar sobre la propia ideología. Ahí puede haber limitaciones en cuanto a la transparencia. Me gustaría saber si considera que podría ser razonable introducirlos en esta ley de transparencia en la parte que se refiere a la vinculación a fondos públicos. Planteo estas cuestiones porque considero que son importantes, ya que si no, repito, la transparencia la podríamos dejar simplemente como titular de una ley que en la práctica puede resultar ineficaz porque esas limitaciones genéricas impidan el acceso a toda la información o bien porque pueda haber otra serie de ámbitos de actuación de las instituciones públicas, de forma indirecta a través de fondos públicos, que queden fuera del control público.

Esas eran las preguntas que quería plantearle. Le agradezco su comparecencia.

El señor **PRESIDENTE**: Por el Grupo Vasco, tiene la palabra don Emilio Olabarria.

El señor **OLABARRÍA MUÑOZ**: Señor Rodríguez Álvarez, gracias por su información ilustrativa para este diputado que le habla, aunque muy circunscrita al ámbito de responsabilidad que usted desarrolla en este momento, como seguramente no puede ser de otra manera.

Esta ley nace con una vocación quizá demasiado ambiciosa, desmesurada, partiendo del contenido de su escasa dimensión, que incluso hace referencia al exiguo número de preceptos, de artículos y materias que la configuran, algunas de ellas de difícil definición. El buen gobierno, como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha glosado ya, es un concepto anfibológico, utilizando la retórica del Tribunal Constitucional. ¿Qué es buen gobierno? Ni el Tribunal Constitucional ni nadie es capaz de definirlo en términos concretos, aunque sí en términos abstractos o metafísicos. La ley es voluntarista pero requeriría mayores concreciones, porque allá donde concreta quizá es donde es más discutible que deba hacerlo, que es en el ajuste presupuestario, en la disciplina presupuestaria, en la disciplina relativa al déficit público, en la relativa a la retribución de los políticos, de los responsables o titulares de la Administración local, para lo cual dudo de que esta ley tenga habilitación competencial. También dudo de que tenga habilitación competencial para regular materias que hacen referencia a competencias de las comunidades autónomas de naturaleza exclusiva vinculadas a sus previsiones estatutarias en materia de autogobierno y para la Administración local —por citar un ejemplo hablaría del artículo 37 del Estatuto de Autonomía de Gernika, que establece competencias exclusivas, sin perjuicio de las forales, que además se van a respetar en la nueva Ley de Bases de Régimen Local—, porque también las competencias autonómicas en materia de régimen local son exclusivas y corresponden a las instituciones vascas. En relación con las retribuciones de los concejales y alcaldes que se prevén en las disposiciones finales, quizá también estaríamos ante una vulneración competencial.

En relación con estos temas —sobre los que usted no tiene obligación de hacer ninguna reflexión o referencia—, ha citado dos de los problemas que a mi grupo le preocupaban, que son los consignados en los artículos 11 y 12 del proyecto de ley de transparencia y buen gobierno. En cuanto al artículo 11 —usted lo ha dicho implícitamente, con el brazo un tanto encogido—, me da la impresión de que el número de excepciones, desde la a) hasta la i), son de tal magnitud que debilita mucho el contenido de la transparencia

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 8

y de la buena gobernanza que preconiza el proyecto. Las excepciones que hacen referencia a la seguridad nacional, a la defensa, a las relaciones exteriores, a la seguridad pública, a la prevención, y —acabamos en la i)— a la protección del medio ambiente —excepción que no puedo comprender, y alguien me tendrá que glosar cuál es el contenido material de la misma y qué bien se pretende preservar—, creo que debilitan mucho el contenido del proyecto. Deberíamos pensar entre todos —se lo dice, además, el presidente de la Comisión de Cambio Climático, aunque no sé si tengo mayor o menor legitimidad para hacer esta reflexión— si con la dimensión de las excepciones realmente estamos debilitando y privando al proyecto de la potencia suficiente para lo que se pretende, que es una suerte de prevención o intento de italianización, si el señor Presidente me permite la expresión, de la política española. Con lo que está ocurriendo, con los avatares de la coyuntura que a todos nos afecta, recuerdo aquel libro biográfico de Giulio Andreotti, más o menos autorizado por él —las actuaciones de Andreotti casi siempre eran rayanas en lo antifolclórico, nunca se sabía si decía sí o no o lo contrario—, en el que se reconoce que se llegó a besar con Toto Riina, el capo de la mafia, buscando intereses de naturaleza política y de estabilidad de la política italiana que a los dos interesaban, a la Democracia Cristiana, gobernante a la sazón, y a la mafia, que gobernaba Toto Riina. No voy a hacer una similitud de lo que está ocurriendo en la política española con una situación tan aberrante como esa, suponiendo que haya algo aberrante en la política italiana, basada en el caos creativo, como el propio Giulio Andreotti comentaba en su libro, pero me parece que es mucha la pretensión de este proyecto de ley de ostentar el valor de vacuna contra estas prácticas.

Usted ha citado dos disfunciones que son muy importantes. En primer lugar, el volumen de las excepciones que debilitan sus potencialidades y, por tanto, también sus objetivos; en segundo lugar, los defectos técnico-jurídicos que afectan al artículo 12, esta especie de concurrencia, de superposición o de sustitución de la aplicación, en unos casos, de la ley de acceso y de la agencia de transparencia y de prevalencia de esta sobre la Ley de Protección de Datos y la Agencia Española de Protección de Datos, y al revés, de prevalencia de la legislación de protección de datos y de la Agencia Española de Protección de Datos sobre la agencia de transparencia y su legislación reguladora. Usted mismo ha dicho que la excepción y la subordinación de la Ley Orgánica de Protección de Datos que se consigna en el artículo 12.1, párrafo primero —me ha parecido entender que ha dicho eso; si no es así, le agradecería que me lo comentara después—, le resulta perturbadora desde la perspectiva de la hermenéutica, de interpretación de la norma, en tanto en cuanto luego quiebra esa prevalencia en el siguiente párrafo, que reza que no obstante se aplicará la normativa de protección de datos personales cuando lo que se contenga en la información se refiera únicamente al solicitante. Pero es que en el número 2 ocurre lo mismo, señor Rodríguez Álvarez, y es que nos estamos encontrando con una especie de superposición y de juego de concurrencias alternativo o sustitutivo de una legislación, la Ley Orgánica de Protección de Datos y las actuaciones de la Agencia Española de Protección de Datos, y la legislación de acceso y la agencia de transparencia. Esta perturbación, que genera un problema de inseguridad jurídica manifiesta, que usted ha consignado, nos obliga a los legisladores a reflexionar detenidamente sobre la confusión que provoca una interpretación puramente literal de este precepto.

Tengo que decirle que prácticamente estoy de acuerdo con todo lo afirmado por usted. La Ley de Protección de Datos no es un problema para el buen funcionamiento de esta ley, si es que nace como debe hacerlo, porque no ha de existir colusión de intereses o una concurrencia de actividades o competencias entre la Agencia Española de Protección de Datos —no sería una colusión de intereses propiamente— y la agencia de transparencia y su legislación reguladora, puesto que discurren en paralelo y no con intersecciones que provoquen conflictos de competencias, por lo menos *a priori* y si la ley se aprueba en los términos en los que parece que se va a aprobar.

Por último, el señor Larreina ha hecho una reflexión muy importante. Se ha referido a la extensión del ámbito material de la ley a partidos políticos, sindicatos y otras organizaciones que ejercen funciones públicas y cuasi públicas. Esto ocurre con los sindicatos, a través de las prevenciones de la Constitución española y de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, porque cuando negocian convenios colectivos o ejercen medidas de conflictos colectivos tienen competencias, que afectan no solo a sus afiliados sino al colectivo al que representan estas organizaciones sindicales, que es el colectivo total o universal de las personas afectas por el ámbito material o personal de un convenio o de un conflicto colectivo. Lo mismo sucede con los partidos políticos, a través del desarrollo del artículo 6 de la Constitución, de la propia ubicación sistemática de dicho artículo en el texto fundamental y, sobre todo y particularmente, la sentencia del año 2003, que declara constitucional la Ley de Partidos Políticos del año 2002, que atribuye a estos la condición de entes parapúblicos, que realizan funciones públicas de forma casi monopolística en este

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 9

país, ya que hacen la función esencial a cualquier sistema democrático de representar la voluntad ciudadana o de constituirse o erigirse en instrumentos para su configuración y su traslación a las instituciones públicas. Adquieren esa dimensión, y así lo proclama la propia sentencia Tribunal Constitucional del año 2003. Dada esta naturaleza y otros ejemplos del derecho comparado, como el derecho alemán, en el que los partidos políticos son sujetos a normas a través de la consideración de su carácter de entidades de naturaleza parapública, deberíamos también establecer una posibilidad de incremento del ámbito material de aplicación de esta ley, extendiéndolo, cuando menos, a los partidos políticos o a las organizaciones sindicales, que son aquellos a los que la Constitución española y la jurisprudencia constitucional atribuyen funciones que van más allá del mandato de representación privatista y que se convierten en un acto de representación jurídico-pública y ejercen competencias públicas y parapúblicas. Yo no sé si el director de la Agencia Española de Protección de Datos se considera legítimo para hacer reflexiones de esta naturaleza o debe hacerlas. En todo caso se las pido encarecidamente.

El señor **PRESIDENTE**: Por el Grupo de Unión Progreso y Democracia, tiene la palabra la señora Lozano.

La señora **LOZANO DOMINGO**: Señor presidente, con carácter previo quería plantear una cuestión de orden, acogiéndome al artículo 72 del Reglamento. Solicito que dé lectura al documento mediante el que se justifica o se decide la convocatoria de esta Comisión, incluyendo la fecha del documento y las firmas que lo avalan.

El señor **PRESIDENTE**: Hay una petición dirigida a la Mesa del Congreso de los Diputados por los diputados cuya firma se acompaña, que representan la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara. Al amparo del artículo 61.2 del Reglamento solicitan la celebración de una sesión extraordinaria de la Comisión Constitucional durante el mes de enero de 2013, al objeto de celebrar las comparecencias que a continuación se detallan, para informar del proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. La citada sesión tendrá el siguiente orden del día. Celebración de las siguientes comparecencias: Don Jesús Lizcano Álvarez, presidente de Transparencia Internacional España; don Emilio Guichot Reina, profesor titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Sevilla; don José Luis Rodríguez Álvarez, director de la Agencia Española de Protección de Datos; don Antonio Garrigues Walker, miembro del comité ejecutivo de Transparencia Internacional. Madrid, a 26 de diciembre de 2012. Firmado por el portavoz del Grupo Popular y 125 diputados y por la portavoz del Grupo Socialista y 76 diputados. Por la Mesa del Congreso de los Diputados, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 61 del Reglamento de la Cámara, se convocó sesión extraordinaria para el miércoles día 23 de enero, a las diez horas, con el siguiente orden del día que se indica al margen. Celebración de las siguientes comparecencias para informar en relación con el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: A las diez horas, don José Luis Rodríguez Álvarez, director de la Agencia Española de Protección de Datos; a las doce horas, don Antonio Garrigues Walker, miembro del comité ejecutivo de Transparencia Internacional España; a las trece horas, don Jesús Lizcano Álvarez, presidente de Transparencia Internacional España, toda vez que don Emilio Guichot Reina manifestó la imposibilidad de asistir a esta comparecencia.

La señora **LOZANO DOMINGO**: Solo quería poner de manifiesto que el 26 de diciembre, es decir, estando todavía en periodo ordinario de sesiones y, por tanto, pudiéndose convocar, como es el procedimiento habitual, Mesa y portavoces para analizar las más de 40 solicitudes de comparecencia que han hecho los distintos grupos y decidir con todos los portavoces en qué fechas y en qué orden se iba a producir cada una de ellas, un grupo de diputados del Grupo Popular y del Grupo Socialista, que sin duda tienen la mayoría y cumplen los preceptos legales, solo faltaría, han decidido, por motivos opacos —y no es una buena manera de empezar un debate sobre la ley de transparencia—, que las comparecencias de hoy sean las que usted ha enumerado. Creo que si se quería aprovechar el mes de enero para adelantar trabajo, cosa que me parece muy pertinente, también se podía haber hecho por el procedimiento normal en el mes de diciembre, de forma ordenada y dando participación a todos los grupos que estamos en esta Comisión, pero no decidiendo las comparecencias, ya que, casualmente, los cuatro que comparecen hoy han sido solicitados por el Grupo Popular; de los 4, 3 han sido solicitados por el Grupo Socialista, 1 por el Grupo Mixto, 1 por CiU y ninguno por parte de los otros dos grupos. Supongo que eso tiene relación con

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 10

el hecho de que el contenido de esta Comisión que celebramos hoy es parte de esa componenda entre diputados del Grupo Popular y del Grupo Socialista. Insisto en que me parece muy paradójico que comencemos el debate de la ley de transparencia con este procedimiento que es, por lo menos, opaco.

Al hilo de su intervención, señor Rodríguez Álvarez, quería hacerle algunas preguntas y algunas consideraciones. En primer lugar, ha hablado de la tensión que hay entre el derecho de acceso y el derecho a la protección de datos. Nosotros creemos que más que tensión lo que pasa con esos dos derechos es que son antagonistas casi naturales y, por tanto, es muy previsible que vayan a entrar en conflicto en múltiples ocasiones. Me gustaría conocer su opinión, ya que no lo ha mencionado, sobre el hecho de que el derecho a la protección de datos esté vinculado a un derecho fundamental, como es la protección de la intimidad, mientras que en esta ley el derecho al acceso a la información no se vincula un derecho fundamental sino al derecho de acceso a archivos y documentos, artículo 105 de la Constitución, cuando lo lógico sería, como recomienda el convenio europeo relativo este asunto, vincularlo a un derecho fundamental como es el de acceso a la información que recoge el artículo 20 de nuestra Constitución. El hecho de que no exista esa vinculación a un derecho fundamental, de que no sea una ley orgánica, de entrada, desde nuestro punto de vista, lo sitúa en inferioridad de condiciones cuando se produzca ese conflicto y ese antagonismo que se va a provocar de manera natural. Me gustaría que usted se manifestara con toda precisión sobre si cree que se debe vincular o no el derecho de acceso a un derecho fundamental como el derecho a la información.

En general, en la legislación europea, y en la internacional, los límites al derecho de acceso son excepcionales, y usted ha hablado de equilibrar y ponderar estos dos derechos. Creemos que ya que llegamos con veinte años de retraso a una ley de transparencia, para que esta sea digna de tal nombre deberíamos seguir la estela de todos los países que nos han precedido. Pensamos que lo lógico sería —es una visión que no está presente en la ley— considerar con las mínimas restricciones posibles el derecho de acceso y no considerarlos ponderados o equilibrados. Comprendo cuál es su trabajo, su cargo, que usted es el guardián de la protección de datos y del derecho a la intimidad, pero creo que convendría dejar claro que precisamente porque son derechos antagónicos y que van a entrar en conflicto fácilmente, su punto de vista no sea el más favorable a la transparencia. De hecho, creemos que el artículo 12, en el que más se ha detenido, relativo al conflicto con la protección de datos, es demasiado restrictivo. Nos gustaría que nos facilitara, si la tiene, esta documentación sobre el derecho comparado de otras legislaciones europeas y sobre esa prevalencia del derecho a la información sobre el derecho a la protección de datos. Hablaba usted de que le parece correcta esta articulación, a pesar de que nosotros consideramos que es desfavorable para el derecho de acceso, y me gustaría subrayar que su punto de vista es comprensible dada su misión y su trabajo.

También pensamos —y me gustaría conocer su opinión— que para que la ley de transparencia fuera plenamente efectiva debería ir acompañada de una revisión de la Ley Orgánica de Protección de Datos, precisamente porque pueden surgir múltiples conflictos. Voy a poner un caso de los que nos parecen más evidentes. Puede ocurrir que la ley de transparencia dé acceso a multitud de documentos y que este acceso esté luego limitado a causa de la Ley Orgánica de Protección de Datos. Esto llevaría a que la agencia abriera un expediente por su divulgación, cuando la ley de transparencia ha autorizado darlos a conocer. También creemos necesaria una revisión de la Ley de Protección de Datos, por ejemplo, en casos de datos que son estrictamente personales, pero están referidos a cargos públicos, como diputados, diputados autonómicos, alcaldes o receptores de subvenciones públicas. En este sentido, hay que tener en cuenta que en la actividad de un cargo público casi todo lo que implica un carácter personal tiene interés público y tiene relevancia política. ¿Cómo se pueden arbitrar este tipo de cosas? En la Casa Blanca, por ejemplo, hay un registro diario de todas las personas a las que recibe el presidente de Estados Unidos. Son visitas que, desde una interpretación restrictiva, se podrían considerar de carácter personal, aunque obviamente no lo son y tienen una trascendencia pública.

El señor **PRESIDENTE**: Por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), tiene la palabra don Jordi Jané.

El señor **JANÉ I GUASCH**: Señorías, en primer lugar quiero dar la bienvenida al director de la Agencia de Protección de Datos, don José Luis Rodríguez, y agradecerle la exposición que ha realizado hoy en esta Comisión Constitucional.

En segundo lugar, quiero poner de relieve un aspecto formal. Convergència i Unió comparte totalmente que se haya habilitado una sesión extraordinaria de la Comisión Constitucional en este mes de enero para

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 11

empezar con las comparecencias que estaban previstas en el *iter* legislativo, en la tramitación parlamentaria de este proyecto de ley. Lo consideramos oportuno. Consideramos acertado haber habilitado esta sesión en el mes de enero, pero lamentamos profundamente que se haya hecho de esta manera. Es una forma legítima, porque los diputados que conforman la mayoría absoluta pueden pedir legítimamente una sesión extraordinaria, pero no es lógico que hoy comparezca el director de la Agencia de Protección de Datos a petición de unos diputados, mientras que mi grupo, que había pedido su comparecencia, no participa como autor de esta comparecencia de hoy. La Comisión Constitucional nos dio un plazo para solicitar comparecencias y pedimos entre otras la de usted, pero hoy usted no comparece porque se lo haya pedido mi grupo sino porque hay diputados que, legítimamente, han firmado. La forma de articular las comparecencias que se ha seguido siempre en esta Cámara ha sido la siguiente. Una vez concluido el plazo para que los grupos soliciten las comparecencias, se reúne Mesa y portavoces de la Comisión, se analizan los listados de las comparecencias que cada grupo ha pedido y se intenta consensuar un calendario con unos nombres. Esto hubiera sido lo correcto, habilitando —que lo compartimos— el mes de enero —incluso podríamos haber tenido más de una sesión en este mes, porque el proyecto de ley tiene importancia, es muy esperado por la ciudadanía y el Congreso tiene que ser reflejo de todo ello—, pero haciéndolo formalmente de una manera más inclusiva y con un mayor consenso entre todos. Usted, señor Rodríguez, no tiene ninguna culpa de esto, pero antes la señora Lozano se ha referido a ello y yo quería incidir también en este aspecto.

Entrando ya en el contenido, me preocupa —de hecho el director de la agencia se ha referido a ello— la redacción del artículo 12, porque puede dar lugar a una interpretación confusa del derecho y puede incluso frustrar el objetivo que tiene este proyecto de ley. Esta Cámara tiene el deber de reformar ese artículo 12. Las leyes aprobadas están vigentes y se aplican y cada ley aprobada vigente que se aplica tiene un ámbito de excepciones a su aplicación. Lo que no se puede hacer es decir de golpe: Si se refiere a información pública, se aplica esta ley. No; esta ley se aplica siempre, con las excepciones que ella misma enumere. No se puede decir: En otros supuestos se aplica... No; la Ley Orgánica de Protección de Datos se aplica siempre, con las excepciones que contenga la propia ley. Esta chapuza jurídica, este artículo 12, que no resistiría su argumentación en los manuales de aplicación del derecho en un Estado democrático, que necesita claramente que cada norma tenga bien fijado su ámbito de aplicación, debemos reformarlo y de ahí mi pregunta. No sé si la tramitación de este importante proyecto de ley de transparencia debe ir acompañada de una modificación de la Ley Orgánica de Protección de Datos, para que ambas normativas sean totalmente compatibles y no tengan después un problema de aplicación práctica. De ahí que pregunte al director de la agencia si han contemplado o no posibilidades de reforma del actual texto de la Ley Orgánica de Protección de Datos para que, una vez aprobada la ley de transparencia, ambas normas sean totalmente complementarias y no frustren en ningún caso la aplicación de esta última ley y, en esa adecuada ponderación, no frustren tampoco la protección de la intimidad, de los datos de carácter personal y, de manera muy clara, de los especialmente protegidos. Es una pregunta que le quería realizar.

Segunda pregunta. En cuanto al ámbito subjetivo, hay instituciones, como la Casa Real, que no están sujetas al ámbito de este proyecto de ley. Le quería preguntar si considera que hay algún obstáculo en materia de protección de datos que justifique la inclusión o no de instituciones como la Casa Real en la aplicación de este proyecto de ley. Nos gustaría conocer el criterio del director de la Agencia de Protección de Datos en este sentido.

Asimismo, se ha previsto —el director de la agencia se ha referido a ello en su exposición inicial— todo un sistema de recursos y se da un plazo para la reclamación cuando no se accede a la solicitud de información que hace un ciudadano. El derecho a solicitar datos no tiene plazo ni prescripción. En cambio, se da un plazo para que ese ciudadano que no ha recibido la información —incluso por silencio— pueda reclamar, y transcurrido ese plazo se entiende que ya no puede hacerlo. ¿Cree necesario mantener ese plazo del artículo 21.2?

Para terminar, estoy de acuerdo con la teoría de la disociación. Esta es la que debería primar siempre junto con la transparencia. La disociación es aquella práctica que permite, en materia de datos, aportar la información sin vulnerar la intimidad de personas concretas. Sobre esa necesaria disociación, quería preguntarle al director si cree que en el proyecto de ley podemos introducir mecanismos que permitan, a la hora de realizar la ponderación, realizar también una disociación que excluya en ocasiones el nombre y apellido de personas concretas, pero permita al ciudadano conocer con transparencia aquello que requiere como información pública.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 12

Estas eran las cuestiones que quería plantear. Agradezco una vez más al señor Rodríguez su comparecencia y la labor que realiza al frente de la Agencia de Protección de Datos.

El señor **PRESIDENTE**: Por el Grupo Parlamentario Socialista, tiene la palabra don José Enrique Serrano Martínez.

El señor **SERRANO MARTÍNEZ**: En primer lugar, quiero agradecer al director de la Agencia de Protección de Datos su presencia, todo cuanto nos ha dicho y todo cuanto espero que posteriormente nos añada comentando las intervenciones de los distintos portavoces.

Quiero ante todo mostrar la satisfacción de Grupo Parlamentario Socialista por el comienzo definitivo de la andadura real del proyecto de ley de transparencia en la Cámara. Espero que podamos verlo concluido en un plazo razonable. Sabemos que esta ley, en su versión final, cuando incorpore las sugerencias que puedan surgir de los distintos grupos, no va a ser el remedio absoluto a los males e insatisfacciones que manifiestan en los últimos tiempos los ciudadanos, pero sin duda será un buen instrumento para atender a algunas de las deficiencias que treinta y cinco años de convivencia democrática han puesto de relieve, en cuanto a carencia de instrumentos, que va siendo hora de suplir entre todos.

No quiero hacer hoy anticipo de la posición de fondo del Grupo Socialista sobre determinados aspectos concretos del proyecto —oportunidad habrá de hacerlo en el trámite de enmiendas—, más bien quiero pedir opinión fundada al director de la Agencia de Protección de Datos sobre tres o cuatro extremos. El primero de ellos es importante para nosotros y probablemente incómodo para el director de la agencia; lo digo coloquialmente, entre otras cosas porque nos conocemos desde hace tantos años y hemos compartido tantas horas en los pasillos de la Facultad de Derecho de la Complutense que me disculpará que lo haga. El proyecto de ley que ha remitido el Gobierno contempla, de acuerdo con lo que el convenio del Consejo de Europa prevé, que la reconvertida Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas sea el órgano que afronte la respuesta a las peticiones de información cursadas por los ciudadanos que planteen determinado tipo de problemas. En el proyecto nonato que el anterior Gobierno preparó sobre la misma materia se optaba por una fórmula distinta, que era encargar directamente al Ministerio de la Presidencia este papel. Evidentemente, en la percepción ciudadana, el organismo al que encomendamos la tutela de la transparencia, del acceso a la información, de la exactitud de la información activa realizada por las administraciones públicas gana puntos cuanto más independiente del poder público se vea. Esa independencia hoy la Agencia de Protección de Datos la tiene unánimemente reconocida. No está cuestionada y funciona razonablemente. Una posible reflexión es por qué no encomendar a la Agencia de Protección de Datos esta tarea. Como ya se ha dicho, puede entenderse que sea agua y aceite en el mismo organismo. Quiero preguntarle su opinión. Sé que la creación de un organismo nuevo que no salga de la transformación de otro preexistente plantea al Gobierno —y es un criterio en el que no quiero ahondar mucho— un problema de gasto público que le ha llevado a buscar una solución. Con la misma perspectiva, qué opinión tiene el director de la agencia sobre la posibilidad de asumir esta función.

Segundo tema. El artículo 12 —que es el que ha centrado la atención del compareciente, como no podía ser de otro modo—, en su relación con el artículo 15 y con el artículo 11, que es una amalgama efectivamente compleja, nos plantea, al menos a nosotros, una pregunta para el director de la agencia. El artículo 11 —que es el que preocupa más—, sobre los límites en el derecho de acceso, traslada prácticamente en su literalidad los términos del convenio del Consejo de Europa sobre la materia. Mi pregunta es: ¿Qué opinión tiene sobre la amplitud expresiva de algunos de los supuestos, de algunas de las causas de inadmisión que se contemplan en ese artículo 11? La política económica y monetaria no es un pequeño ámbito y los intereses económicos y comerciales son prácticamente ilimitados. Por esto lo pregunto.

Tercero. Uno de los problemas que tenemos sin resolver tiene que ver con la agencia, ahora sí, y con la extensión de su actividad y de los límites en el acceso a determinados tipos de datos, porque al final, en relación con algunas cuestiones que en los últimos años vienen generando un interés conocido, acabamos recurriendo ni más ni menos que a la Ley de Patrimonio Histórico. El derecho comparado ofrece soluciones de todo tipo para que la protección de la intimidad, de los derechos personales, etcétera, no se acabe convirtiendo en una losa; y creo que no es la mejor expresión, porque todo esto se viene planteando en relación con algunos de los temas abiertos por leyes de la última década. ¿No es hora de revisar los plazos en el acceso a determinados tipos de documentos hoy sepultados por la Ley de Patrimonio Histórico? ¿No convendría fijar de una vez cuándo se hace absolutamente libre el acceso a los mismos?

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 13

Cuarto y último tema. Sé que uno de los asuntos que más interés genera, también a nosotros obviamente, es la enumeración de los sujetos sometidos a las nuevas obligaciones de cara a los ciudadanos que se contemplan en el artículo 2 y en el artículo 3 del proyecto. En algunos de los casos que ya se han puesto de relieve, como los partidos políticos, se ha avanzado recientemente en la resolución del problema de la transparencia en el ámbito de la Ley de Financiación de los Partidos. Por otro lado —es deformación profesional—, cada vez que se habla de partidos y sindicatos echo en falta un tercer tipo de organización, entre otras cosas porque va en el mismo artículo de la Constitución. Nunca se habla de las organizaciones empresariales y me llama mucho la atención. Insisto, es deformación profesional. Como he dicho al principio, el Grupo Socialista tiene algún criterio sobre la concreción de estos sujetos sometidos a las obligaciones que impone la ley, pero, para cerrar ya mi intervención, vuelvo a vincularlo con la gerencia y con nuestra reflexión sobre qué tipo de órgano tiene que velar por la correcta aplicación de esta norma. Como ya se ha puesto de relieve por un par portavoces, la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas reconvertida tiene un problema, y es que, en relación con otras administraciones públicas, funcionará por vía de convenios y, si no, no funcionará. Así está previsto en el proyecto. Estamos hablando de cosas serias, tanto en lo que se refiere a los derechos de acceso a la información que aquí se contemplan directamente, como en su relación con la protección de datos personales. La encomienda a esta nueva agencia de las funciones que el proyecto prevé nos lleva a pensar cuando menos en el riesgo de que haya equis —no quiero concretar el número— visiones diferentes y políticas de transparencia diferentes. Esta es una de las razones por las que eventualmente se ponen los ojos y la atención en la Agencia de Protección de Datos, porque es una agencia de otras características, que actúa sobre el conjunto del territorio y en relación con todas las administraciones públicas y, por tanto, obviaría este tipo de problemas.

El señor **PRESIDENTE**: Por el Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra don Esteban González Pons.

El señor **GONZÁLEZ PONS**: En primer lugar, quiero mostrar el agradecimiento de mi grupo parlamentario al compareciente por su disposición a colaborar con esta ley, que en algún sentido es contrapeso de la ley que precisamente ampara la creación de la agencia que dirige. Está buena disposición, excelente disposición, no solo se ha mostrado hoy, sino también en el trámite previo de elaboración del proyecto de ley, en el que la Agencia de Protección de Datos hizo muchas observaciones, casi todas, por no decir todas, incluidas en el texto que ahora va a empezar su trámite parlamentario.

Con carácter previo, señor presidente, quiero subrayar que hoy se inicia el trámite de la primera ley de transparencia de la democracia española y que ese es un hecho sustantivo que merece ser resaltado. A iniciativa del Gobierno, hoy empezamos por fin a tramitar la anhelada por tantos ley de transparencia española. Por eso, me gustaría que el impulso que se dio a estas comparecencias el día de San Esteban, 26 diciembre, por parte del Grupo Socialista y del Grupo Popular sea interpretado exactamente así, como un impulso, y no como ningún otro tipo de acción que pretenda limitar la participación de otros grupos parlamentarios en la elaboración de la ley. Estamos en periodo de vacación parlamentaria y esta Comisión se ha reunido, merced a ese impulso dado, lo repito, el día de San Esteban. Estoy convencido de que a partir de ahora el resto de las comparecencias seguirán el curso que ordinariamente se sigue para que todos los grupos vean cumplida su aspiración de que sus comparecientes sean atendidos en esta Comisión. No debe ser por falta de comparecientes o por insuficiencia de comparecencias por lo que se rompa el acuerdo respecto a la importancia del texto que estamos tramitando. Al Grupo Parlamentario Popular le gustaría que al final del trámite la ley fuera de todos, que se hubiera hecho con la participación de todos y que sirviera a todos, porque estamos ante un proyecto que entronca directamente con la Constitución; es más, estamos ante un cambio de paradigma. Hasta ahora la norma que se imponía en el trabajo de la Administración española era el secreto, era la discreción; a partir de hoy, la transparencia será el paradigma, será el principio general. Deseamos que estas comparecencias sirvan para mejorar el texto, porque, como todo, es mejorable. En eso nos vamos a empeñar. Hoy damos un pequeño paso, que estamos convencidos de que va a ser trascendente en nuestra historia constitucional, porque gracias al trabajo que vamos a empezar a hacer aquí tendremos ley de transparencia.

Tomamos nota de sus observaciones acerca del artículo 12 del proyecto y vamos a mirarlo detenidamente. Es una apreciación de carácter técnico, una apreciación de técnica legislativa respecto de la naturaleza orgánica o no de determinados aspectos ahí tratados y del modo en el que se tratan para preservar la naturaleza orgánica de la ley que crea la Agencia de Protección de Datos y defiende la protección de datos en España. Vamos a mirarlo con la atención que merece. Todos los derechos tienen

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 14

su contrapeso en otros derechos y en otros intereses legítimos. No existen derechos que tengan carácter absoluto; no existen derechos que tengan un carácter incondicional. Lo mismo ocurre con el derecho de acceso a la información pública y con el derecho a la protección de datos. Debe equilibrarse el derecho de acceder a la información pública que los ciudadanos van a tener a partir de la aprobación de esa ley con el derecho que ya tienen de protección de sus datos. Ese no es un equilibrio fácil. De hecho, quizá la parte más pormenorizada en la legislación comparada es la que se refiere a las excepciones o al equilibrio entre esos dos derechos, porque no estamos hablando exactamente del derecho a la información y del derecho a la protección de datos, sino de la colisión de dos de los valores que están en juego en el mundo contemporáneo, que son el valor de la transparencia y el de la intimidad. En la última década el mundo ha cambiado. Las redes electrónicas, la informática, la virtualización de nuestra vida ha hecho que la información sea abundante y accesible para todos, pero también ha hecho que quede en jaque la intimidad de cada uno de los ciudadanos y de cada uno de los usuarios. Nuestro tiempo es aquel en el que la información y la transparencia compiten y conviven, ojalá que pacíficamente, con el derecho a la intimidad y con la salvaguarda de la intimidad de cada una de las personas, de los usuarios debería decir en presencia del director de la Agencia de Protección de Datos. Esto también ocurre en la ley. Es verdad que algunas limitaciones *a priori* y sobre el papel pueden parecer exageradas. Cuando habla de que el medio ambiente puede constituir un núcleo de protección de derechos, obviamente no se refiere a lo que genéricamente entendemos como medio ambiente, pero sus señorías entenderán que es importante que un cazador furtivo no pueda pedir a la Administración las zonas en las que se está reintroduciendo el oso en Asturias o que no deba saber dónde se está reproduciendo el lince ibérico. Incluso el aspecto de la vida pública que menos lo pueda parecer tiene un ámbito donde la protección es importante, donde debe hacerse una ponderación, como aquí se ha dicho ya, entre el derecho a la información y la importancia de la discreción.

Dicho esto, me sumo —hablar el último tiene este riesgo— a algunas de las peticiones que se han hecho con anterioridad. Me gustaría conocer su opinión sobre el derecho comparado, sobre cómo otros países europeos y de nuestro entorno resuelven esta colisión entre el derecho a la información y el derecho a la protección de datos, entre el valor de la transparencia y el valor de la intimidad. Me gustaría saber si, en su opinión, el actual texto del Gobierno salva la colisión que pueda producirse entre transparencia e intimidad y ofrece mecanismos para que la ponderación de la vigencia de los dos derechos pueda producirse con justicia.

El señor **PRESIDENTE**: Tiene la palabra el director de la Agencia de Protección de Datos para responder a las preguntas o a las peticiones de aclaración que le han hecho. Le ruego brevedad en las explicaciones dentro de lo que sea posible.

El señor **DIRECTOR DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS** (Rodríguez Álvarez): Intentaré ser breve, aunque reconozco la dificultad de serlo dado el interés de todas las cuestiones que sus señorías han suscitado.

Me gustaría hacer una consideración inicial. Comparezco como director de la Agencia Española de Protección de Datos, responsabilidad que desempeño en este momento, pero esto no me hace más capacitado o más acreditado que cualquiera de los otros comparecientes que está previsto que asistan a esta Comisión para pronunciarme en general sobre todos los aspectos que se tratan en este proyecto de ley. Entiendo que en lo que mi aportación puede tener cierto valor es en lo que guarda relación con la articulación entre transparencia o acceso a la información y protección de datos personales. Por tanto, entenderán sus señorías —como apuntaba el señor Olabarría— que no me sienta legitimado para pronunciarme sobre aspectos como el ámbito de aplicación, si se ha de extender o no a otras instituciones u organismos, o la configuración de las excepciones, más allá de aquello que guarda relación directa con la protección de los datos personales.

Dicho esto, entiendo que aunque en el derecho comparado se puedan encontrar algunas configuraciones no del todo coincidentes en el detalle con la que se recoge en este proyecto, no es posible predeterminar en un proyecto legislativo todos los elementos que se han de tener en cuenta para resolver los eventuales supuestos de tensión o de conflicto entre protección de datos y acceso a la información o transparencia. En último término, si revisamos las regulaciones ya acreditadas, todo se reduce a un criterio de ponderación, de proporcionalidad que, por definición, exige tomar en consideración las circunstancias concurrentes en cada caso concreto. Por tanto, como he intentado trasladar en mi exposición inicial, si bien el legislador, porque es una materia sometida a reserva de ley, debe establecer pautas, criterios de carácter general

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 15

que deberán ser tomados en consideración por los órganos decisorios, hay que tener en cuenta que no podrá predeterminar esas decisiones, porque entonces estaría excediéndose en sus funciones, en la medida en que impediría el margen de apreciación para llevar a cabo la ponderación que es necesario que tengan dichos órganos decisorios. Como les decía, por definición, hay que tomar en consideración las circunstancias concurrentes en cada caso concreto y hay que valorar, por un lado, el interés público que existe en el acceso a la información, cuál es el peso, cuál es el valor de ese interés en el acceso a la información en cada caso concreto y, por otro lado, qué grado de afectación a los derechos de las personas se produce si se difunde esa información. Para esto se pueden establecer pautas, criterios generales, como se hace en el proyecto. Les decía que quizá se pueda valorar si en el elenco que figura en el proyecto hay que añadir alguno más, pero tenemos que tener presente que esto aquí no se puede predeterminar en detalle hasta el punto de dejar a los órganos decisorios sin margen de apreciación, porque entonces el legislador se estaría excediendo en sus funciones, en la medida en que determinaría restricciones de un derecho fundamental, más allá de lo que es necesario para atender la vigencia o el reconocimiento de otro derecho o de un principio general como puede ser el de la transparencia.

En este marco es en el que se debe plantear la articulación entre este proyecto de ley y la vigente Ley Orgánica de Protección de Datos. Entiendo que únicamente existe un desajuste técnico, no en todo el artículo 12 sino solo en su apartado primero, que es el que sería necesario revisar, incluso me atrevo a sugerir que es el que habría que suprimir íntegramente, porque en ese caso el resto de los apartados encajaría perfectamente en el sistema de la Ley Orgánica de Protección de Datos. Se decía que cuando se aprueba una ley nueva no se parte de cero sino que esa ley se inserta en un ordenamiento que ya tiene una sistemática y unas reglas de interacción entre las distintas normas que forman parte del mismo. La Ley Orgánica de Protección de Datos prevé en su artículo 11.2 que otra ley puede determinar aquellos supuestos en los que se podrá ceder información, datos personales, sin necesidad de consentimiento. En nuestro ordenamiento existe una pluralidad de leyes sectoriales que, haciendo uso de esta previsión e insertándose sistemáticamente, regulan los supuestos, las condiciones y los límites en los que cabe ceder información o tratar datos personales sin necesidad del consentimiento. Esta fórmula que ya tenemos experimentada en nuestro ordenamiento es la que, sin mayor esfuerzo, se puede adoptar también en este proyecto. Hay una Ley de Protección de Datos que es completada por una ley que regula aquellos supuestos en los que se podrá autorizar, sin consentimiento, la cesión o la divulgación de esos datos en aras del derecho de acceso a la información, de la transparencia o de la publicidad activa por parte de las administraciones. Creo que no hay que tensar más de lo necesario la articulación entre las dos normas. Entiendo que con estas consideraciones doy respuesta a algunas de las preguntas que se han formulado por varios de los intervinientes.

Quiero hacer una matización en relación con el planteamiento que ha hecho la señora Lozano. Quizá tiene usted toda la razón y, habida cuenta de la responsabilidad que ejerzo, en mi intervención existe cierta inclinación a la valoración, pero no es esa mi percepción y lo que pido es que tampoco se parta de un prejuicio sobre cuál va a ser mi valoración. Creo que en mi intervención he dejado muy claro que no debe haber automatismos, que todos los supuestos de concurrencia o de colisión de derechos deben resolverse mediante una ponderación, con arreglo al principio de proporcionalidad, determinando cuál debe prevalecer atendiendo a las circunstancias del caso concreto y a los derechos e intereses en juego. En este caso no hay otro método posible; es decir, lo máximo que se puede hacer es que el legislador perfile algunos de los criterios, algunas de las indicaciones que habrán de seguir los órganos que tienen que resolver.

En cuanto a la cuestión de si el derecho de acceso debe articularse o no como un derecho fundamental, tengo que decir que depende del plano en el que se formule la pregunta. Es cierto que en algunos ordenamientos, singularmente en los de carácter internacional o supranacional, está reconocido como un derecho fundamental, de , por utilizar un tecnicismo. Si me pregunta si en el momento de elaborar la Constitución debería introducirse como un derecho fundamental, probablemente mi respuesta sería que sí. Ahora bien, si usted me pregunta si con arreglo a la Constitución española actual es un derecho fundamental, he de decirle que tengo serias dudas, porque nuestra Constitución establece un catálogo formal de derechos y no hay más derechos fundamentales que los que la propia Constitución reconoce. Es cierto que se puede vincular a alguno de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, y en cierta medida este es un camino que tampoco queda excluido en el proyecto de ley, pero eso no lo convertiría en un derecho fundamental autónomo sino que sería un aspecto vinculado a uno de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Por otra parte, nuestra Constitución reconoce

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 16

ese derecho, pero en otro apartado; por tanto, es un derecho constitucional, no es ni siquiera un derecho legal, que está en el artículo 105. Otra cosa es que se pueda decir que se trata de un derecho fundamental en una Constitución normativa, formal, con un catálogo cerrado de derechos fundamentales. Además, como usted también conocerá, siempre que se ha planteado esta cuestión ante el Tribunal Constitucional este ha rechazado los recursos de amparo por considerar que no es un derecho fundamental. Por tanto, tengo dudas sobre si existe dentro de la Constitución. Con eso no quiero cerrar la posibilidad de hacerlo, porque es algo que no está hecho, y probablemente el único que puede pronunciarse sobre si existe o no este derecho dentro de la Constitución es el Tribunal Constitucional como intérprete supremo de la misma. Es muy discutible que ese pueda ser un pronunciamiento del legislador.

En cualquier caso, hago esta reflexión simplemente a título de estudioso del derecho público y no como director de la agencia, pero como esto tiene relación con la forma en la que se va a articular en la práctica el derecho de acceso y la protección de los datos personales, no quería dejar de referirme a ello. Con independencia de que hay algunas consecuencias, como el tipo de norma o el hecho de que sea susceptible o no de ser protegido ante el Tribunal Constitucional por medio de un recurso de amparo, en la práctica creo que lo importante es cómo se articula en este proyecto la relación entre el derecho de acceso o la transparencia, la publicidad activa, y el derecho a la protección de datos, que es un derecho fundamental independiente, no vinculado a otro, como ha señalado el Tribunal Constitucional. No es tanto una cuestión de construcción abstracta sino práctica, es decir, en qué medida se prevé que la protección de datos ha de ceder en aras del acceso a la información o de la transparencia de la actividad pública.

No creo —y esto quizá tenga que ver con algo que decía en mi intervención— que hasta ahora —ni en el futuro— la protección de datos haya sido un obstáculo para la transparencia. Decía anteriormente que soy consciente de que existe esta percepción en la opinión pública, pero creo que es errónea, en gran medida porque, como también comentaba, muchas veces se utiliza la protección de datos indebidamente y sin consultar a la agencia para denegar accesos a la información. Esto sí que ha generado esta percepción, pero es infundada. En la medida en la que exista una ley que articule un mecanismo de acceso a la información y que, por tanto, si se deniega en aras de preservar la protección de los datos personales deberá motivarse, se pondrá fin a esta práctica infundada de invocación genérica de la protección de datos como límite. Deberá responderse motivadamente por qué se niega, y si se hace porque debe prevalecer la protección de datos personales deberá razonarse. Obviamente, tampoco creo que se pueda llevar mucho más allá de lo que está establecido en el proyecto la frontera de garantía de los datos personales. Convendrán conmigo en que hay muchos supuestos en los que si se hicieran públicos los datos de todos nosotros que obran en poder de la Administración se estaría causando un grave perjuicio no solo al derecho a la intimidad sino a otros muchos derechos fundamentales. Estamos ante una materia muy sensible que debe ser preservada. Lo que hay que hacer es buscar la fórmula para hacerla compatible con el acceso a información, establecer los mecanismos y las pautas que permitan la optimización de los dos aspectos. En este sentido, lo apuntaba en mi intervención, tal vez se podría hacer alguna referencia, sobre todo en la vertiente de publicidad activa de la Administración, a la disociación como regla. Siempre que el interés público en obtener la información se pueda satisfacer sin necesidad de revelar datos personales deberá acudir a la técnica de la anonimización. Por tanto, se obtiene el máximo acceso a la información sin necesidad de afectar a los derechos fundamentales.

Hablaba el señor Jané de la necesidad de modificación de la Ley Orgánica de Protección de Datos. Salvo que se me escape algún aspecto, por lo que ya he dicho, no veo necesidad alguna de modificarla para articularla con este proyecto, porque, como les decía, su artículo 11.2 prevé expresamente que no será necesario el consentimiento cuando lo autorice una ley. Lo que tiene que hacer esta ley es determinar en qué casos se puede acceder a la información sin el consentimiento del afectado. Para esto no es necesario modificar la Ley Orgánica de Protección de Datos, porque ya prevé este sistema y está siendo utilizado en otros sectores. Por tanto, el modelo encaja.

La cuestión que suscitaba el señor Serrano efectivamente es la más difícil de contestar por el director de la agencia, porque si responde que la competencia se ha de atribuir a la Agencia Española de Protección de Datos alguien pensará que está haciendo una argumentación, pero si responde que se puede atribuir a otro órgano, también habrá quien piense que no está defendiendo suficientemente los intereses o las funciones del organismo que dirige. En el fondo creo que tampoco es necesario que me pronuncie de una manera taxativa. En los países de nuestro entorno existen los dos modelos. En países tan relevantes como Alemania, Italia o Francia tienen modelos distintos y son bien conocidas las ventajas y los inconvenientes de cada uno de ellos; existen argumentos a favor de concentrarlo en un solo órgano y

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 17

argumentos a favor de atribuirlo a dos órganos. Creo que corresponde al legislador hacer una ponderación, sopesar cuál de las dos soluciones es la que considera más adecuada. Lo que creo que es muy importante es que, se opte por la que se opte, se articule de manera consecuente, coherente, que permita que se garantice a los ciudadanos adecuadamente el derecho al acceso a la información y a la protección de sus datos personales. Muchas veces se tiene esta visión peyorativa de los datos personales como límite al acceso a la información. La protección de los datos personales que obran en poder de la Administración no es una prerrogativa de esta sino que es una garantía de los derechos de los administrados para que no se divulguen sin fundamento. Lo importante, como decía, es que, se opte por una fórmula o por otra, se articule de una manera coherente y que, ya sea un órgano o sean dos, se puedan garantizar los derechos. Si son dos órganos, obviamente es necesaria una coordinación y de ahí que desde la agencia hayamos sugerido, y así está en el proyecto, que se adopten conjuntamente resoluciones que fijen, en relación con supuestos prácticos, de manera más detallada de lo que lo pueda hacer el legislador, los criterios para ponderar y para decidir en unos casos o en otros.

No sé si me he dejado alguna cuestión relevante. En todo caso, estoy a su disposición, cuando termine esta comparecencia, para lo que consideren oportuno.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Rodríguez Álvarez, por su comparecencia, por las explicaciones y por lo extenso de su información.

Vamos a suspender la sesión cinco minutos para que entre el siguiente compareciente, don Antonio Garrigues Walker. **(Pausa)**

— **DEL SEÑOR REPRESENTANTE DEL COMITÉ EJECUTIVO DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA (GARRIGUES WALKER). A PETICIÓN DE DON ALFONSO ALONSO ARANEGUI (GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL CONGRESO) Y 125 DIPUTADOS Y DE DOÑA MARÍA SORAYA RODRÍGUEZ RAMOS (GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA) Y 75 DIPUTADOS. (Número de expediente 219/000173).**

El señor **PRESIDENTE**: Continuamos con la siguiente comparecencia, en este caso, de don Antonio Garrigues Walker, miembro del comité ejecutivo de Transparencia Internacional España.

Antes de nada, permítame, don Antonio, darle la bienvenida a esta Comisión y transmitirle el agradecimiento de la misma por su actitud de comparecer aquí, en relación con un proyecto de ley de tanta importancia y trascendencia como es el de la ley de transparencia.

Como ya dije al principio a los miembros de la Comisión, el formato será inicialmente el siguiente: diez minutos para el compareciente, para que nos dé su visión sobre el proyecto de ley que se va a empezar a debatir; después intervendrán los grupos que deseen tomar la palabra para hacer preguntas o pedir alguna aclaración por cinco o seis minutos; por último, volveré a dar la palabra por el tiempo que reste al compareciente para que conteste en la forma que estime conveniente.

Cuando quiera, tiene la palabra.

El señor **REPRESENTANTE DEL COMITÉ EJECUTIVO DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA** (Garrigues Walker): Me alegra mucho estar aquí y me alegra muchísimo tener la oportunidad de hablar de la ley de transparencia, sobre la que he tenido siempre una tremenda curiosidad y una tremenda inquietud, porque forma parte de las asignaturas pendientes que tenemos en nuestro país. No diría ni mucho menos que seamos el único país, pero todo el mundo conoce el dato de que todos los países europeos de nuestro nivel tienen ya una ley de transparencia, que se está aplicando en algunos mejor que en otros y en algunos con más profundidad que en otros. Este es un tema que deberíamos investigar y cuidar. Cuando la gente dice que todo el mundo tiene una ley de transparencia, es una afirmación cierta, pero no estaría mal hacer una observación sobre cómo se aplica en unos países y en otros, porque hay diferencias realmente sustanciales. Yo fui el fundador del capítulo español de Transparencia Internacional hace más de diez años y desde entonces hemos hablado de la ausencia de la ley de transparencia. He tenido oportunidad de hablar con todos los Gobiernos y con todos los grupos políticos sobre este tema y debo reconocer que nunca he encontrado la menor resistencia política; lo que no había era una voluntad política activa. Todos decían que sí, todos, y lo digo con toda sinceridad y con toda claridad. No hemos encontrado nunca, nunca a nadie que tuviera una posición radicalmente contraria, ni siquiera levemente contraria a esta ley de transparencia; al contrario, todos tenían el deseo de hacerla y de ponerla en marcha. Por tanto, la afirmación que voy a hacer ahora se puede entender claramente. Por de pronto,

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 18

quiero expresar la alegría por el hecho de que esté en proceso una ley de transparencia en España. Esa es una buenísima noticia, una magnífica noticia. Ahora vamos a ver cómo se desarrolla el tema, porque —estoy seguro de que sus señorías lo entienden— no es un tema fácil. Es un tema complejo, es un tema delicado, es un tema que va a abrir otra serie de cuestiones y, por tanto, nuestro consejo sería recordar que lo mejor es enemigo de lo bueno y que lo importante es que la ley de transparencia se ponga en marcha. Nuestro convencimiento es que la propia ley de transparencia generará una dinámica positiva y que sus propios defectos se harán más visibles. Por tanto, que nadie se inquiete por que pueda haber algunas ausencias o algunos defectos, porque lo bueno de la ley de transparencia va a ser que, simplemente por ponerse en marcha, va a ir descubriendo cuáles son esos defectos, la importancia que tienen e incluso la forma de corregirlos. Esa es la noticia importante que tenemos que vigilar y que cuidar.

La transparencia es un tema importante, porque guarda relación con otros muchos que afectan a la salud económica, a la salud política y a la salud democrática de un país. Por mucha transparencia que haya, jamás se podrá eliminar la corrupción. La corrupción forma parte de la condición humana y todos —como ha afirmado alguien— tenemos nuestro nivel de corrupción, aunque sea mínimo, pequeño. Lo que sí es verdad es que la transparencia hace que la corrupción sea más difícil, pura y simplemente la hace más difícil. Les quiero poner un ejemplo, porque vengo ahora mismo de la presentación del ITA, que es el índice de transparencia en los ayuntamientos. Lo primero que hizo el capítulo español de Transparencia Internacional fue, como es lógico, ayudar a Transparencia Internacional, que presenta todos los años varios índices, fundamentalmente el índice de percepción de la corrupción, donde clasifica cerca de 170 países por el nivel de percepción de la corrupción que hay en ellos. No pretende valorar la corrupción, sino el nivel de percepción de la corrupción que hay en el país. Eso lo viene haciendo desde hace muchísimo tiempo. Tengo aquí a su disposición el índice de percepción correspondiente a 2012. Lo que quiero enfatizar, para que se vea lo importante que es este tema, es una idea: que nadie crea que luchar contra la corrupción es imposible; es incluso relativamente fácil, relativamente asequible en el mismo momento en que haya un mínimo de voluntad política y una mínima capacidad de acción. Lo que hicimos fue seleccionar 108 ayuntamientos, más que nada porque somos una organización pobre; además conviene que lo seamos, porque si fuéramos una organización rica sería inquietante y preocupante. En España hay más de 8.000 ayuntamientos. Teníamos que elegir y establecer los niveles de medida y elegimos 108 ayuntamientos. Hoy mismo, hace unos minutos hemos presentado el nuevo índice. Esta mañana he insistido en transmitir una buena noticia, y es que de cuatro años hasta aquí el nivel de transparencia de los ayuntamientos ha mejorado no un poco, sino sustancialmente. Lo que hacemos es entregar a cada ayuntamiento 80 o 90 preguntas que afectan a todas sus áreas de acción, a todas: compra de servicios, contrataciones públicas, planes de urbanismo, transacciones significativas, salarios. Se trata de ver si ese ayuntamiento responde o no —como es lógico, hacemos todas las comprobaciones necesarias— a todas esas preguntas. Resultó que el primer año hubo un solo ayuntamiento que cumplía todas las condiciones de una manera adecuada, primero, porque tenía una capacidad tecnológica —tema al que también afectará la ley de transparencia— para responder a las preguntas y, segundo, porque en efecto las respondía. Llegó al nivel 100. Hoy hemos presentado una lista en la que en vez de uno hay, mínimamente, ocho y, en total, unos veinte ayuntamientos que llegan al nivel 100 —es decir, un ciudadano de esos ayuntamientos puede preguntar y tiene asegurada la respuesta a cualquier pregunta que quiera hacer: lo que gana el director general de Medio Ambiente, quién compró los últimos lápices o los últimos aparatos electrónicos de ese ayuntamiento, estos es, a todas y cada una de las cosas que se puedan imaginar—, y no solamente eso, sino que en general todo el mundo ha subido. Bilbao sigue siendo el ejemplo, pero en estos momentos están también Albacete, Alcobendas, Arona, Barakaldo, Burgos, Gandía, Getxo, Gijón, Madrid, Mataró, Móstoles, etcétera. Hay algunos ayuntamientos que incluso han incorporado el índice de transparencia en sus propias webs para que la gente sepa qué es lo que están haciendo y qué es lo que se puede hacer. Eso nos tiene encantados, nos tiene satisfechísimos y nos convence del principio básico de que luchar contra la corrupción no es una tarea imposible y de que la transparencia es un factor decisivo. A pesar de todo, ¿la transparencia elimina la corrupción? No seamos ingenuos. Nosotros hemos colocado muy bien a una serie de ayuntamientos en los que después ha habido procesos de corrupción. Tenían el sistema bien montado, pero si 3, 4 o 5 personas tienen voluntad auténtica de corromperse lo hacen pase lo que pase. Lo cierto es que en cuatro años, sin muchos medios, con la colaboración, eso sí, de muchas universidades, de muchos académicos, de muchos profesores, de gente realmente maravillosa, se ha producido una mejora clave en uno de los estamentos en los que el problema de la corrupción era más grave. Hay ayuntamientos buenos, estos, y hay ayuntamientos malos, ayuntamientos en los que el

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 19

grado de corrupción sigue siendo alto: Jaén, Lorca, Mijas, Ciudad Real, Granada, Huelva, Toledo, Badajoz, Valencia, Talavera de la reina, Almería y Teruel. Al menos hay esta clasificación. El propio alcalde de Bilbao, con el que estuve el otro día, se quejaba de que desgraciadamente le habíamos alterado la vida, porque —como él viene siendo el número uno— le llamaban todos los ayuntamientos para ver cómo se hacía y estaba dedicando una gran parte de su tiempo, más que a las tareas propias del alcalde, a asesorar a otros ayuntamientos sobre cómo hacerlo y a recibir visitas y visitas y visitas. Lo dejo aquí porque es un ejemplo clarísimo del tema. Tenemos otros índices que están empezando ahora, como el de comunidades autónomas, el de cuencas hidrográficas, en las que la corrupción es también un problema muy importante, y el de las diputaciones provinciales, que han tenido fama de opacidad permanentemente. Hemos empezado por elegir aquellos estamentos en los que la opacidad es mayor. Contra la opacidad tiene que haber transparencia y en eso es en lo que estamos avanzando.

Que hay una relación entre corrupción y pobreza nadie lo duda. Los países más pobres son los países más corruptos. Por eso en Transparencia Internacional no solamente se hace un índice de percepción de la corrupción, sino también un índice de sobornos, es decir, no solo de países corruptos, sino también de países corruptores, porque realmente para que haya corrupción es necesario que haya un corruptor y hay países que pueden estar muy limpios en sí mismos, pero en cambio generan corrupción en otros países. Un país como Alemania, por ejemplo, hasta hace muy poco tiempo, hasta hace seis o siete años, tenía un sistema en virtud del cual la corrupción, incluso la corrupción declarada a funcionarios extranjeros, no era delito, era perfectamente tolerable, y no solamente eso, incluso laudable, porque favorecía los intereses económicos globales. Lo digo para que se vean casos extremos. Hay casos como Haití y la República Dominicana, que están en la misma isla, tienen la misma flora o muy parecida, la misma fauna, son países gloriosos desde todos los puntos de vista y tienen una ciudadanía realmente maravillosa. Sin embargo, en la República Dominicana hay un mínimo de estabilidad económica, a pesar de que hay mucha corrupción, y en Haití el desarrollo económico es nulo, porque la corrupción se estableció allí desde el principio y está integrada como un sistema leucémico en la ciudadanía. Haití podría ser igual que la República Dominicana. No lo pongo como ejemplo máximo, porque —insisto— en la República Dominicana también hay corrupción. Lo mismo pasa en todo el mundo. Un fenómeno que estamos observando en estos momentos es cómo en los países emergentes, en los países en crecimiento, sobre todo en crecimiento acelerado —ahí España podría dar algún tipo de ejemplo o de consejo— los procesos de crecimiento económico van unidos a procesos de corrupción inmediatamente. En Brasil la corrupción es tremenda, en China la corrupción es tremenda y en Rusia la corrupción es prácticamente institucional. Xi Jinping, el nuevo presidente chino, ha puesto ya de manifiesto que la corrupción es para su país el más grave problema que tiene que afrontar. Enviaron una delegación a España, con la que estuvimos durante bastante tiempo, para estudiar qué se hacía aquí y qué se hacía en otros países europeos para luchar contra la corrupción, porque eran conscientes de que la corrupción era un freno decisivo para la economía, porque genera, además de otras muchas cosas, inseguridad jurídica e inseguridad judicial. Lo cierto es que en todos los países emergentes, en Rusia, en China, en Brasil, en la India, en México existe una gran corrupción. España está en el puesto 30 —llegamos a estar en el puesto 22—, pero que nadie crea que somos el país peor del mundo. Italia está en el puesto 72, con una percepción de corrupción muy, muy superior a la española. Es cierto que hay otros ejemplos mejores. Está el caso de Austria, que es el 25, y el caso de Irlanda, que es el 25 o el 26. Portugal está un poco detrás de España y los países que se mantienen siempre en cabeza son Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelanda, Suecia, Singapur, Suiza y Australia. Lo que quiero advertir es que este índice de transparencia y los índices de seguridad judicial y de seguridad jurídica son los que consultan todas las empresas inversoras antes de tomar decisiones de inversión, porque este tema afecta a la seguridad de los movimientos económicos y de los movimientos empresariales. Ese es el tema del que quería hablarles.

En cuanto a la propia ley de transparencia, ¿cuáles serían los consejos? Ahora se plantea el tema del *lobbying*, una figura típicamente americana, adaptada a la sociología americana. Que nadie crea que son transmisibles los principios y los procesos de una manera automática, porque eso no es verdad, sobre todo porque Norteamérica tiene una estructura política y económica radicalmente distinta a la europea, en concreto a la española. América es un país de *lobbies*. El *lobby* americano es la sociedad civil. Hay cientos de miles de *lobbies* operando permanentemente en el país. Esta figura era desconocida en Europa, lo cual no quiere decir que no hubiera *lobbying*. En Europa ha habido *lobbying*, en el sentido de capacidad de influencia sobre ciertos estamentos para que tomen ciertas decisiones. *Lobbying* ha habido siempre. Siempre ha habido grupos de intereses que han operado como *lobbies*, otra cosa es que tuvieran una regulación institucional o no la tuvieran. Que nadie crea que el *lobbying* va a empezar ahora. Sobre la

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 20

conveniencia de regular el *lobbying* o no hay todo tipo de posiciones. Mi propia posición es que conviene regular el *lobbying*, que merece la pena hacerlo. Ya está hecho en el Parlamento Europeo, está hecho en otros muchos países y conviene que España también aborde este tema. ¿Convendría o no incluirlo desde ahora en la ley de transparencia, porque es el vehículo adecuado para tratar este tipo de temas? Mi consejo sería negativo, en el sentido de que no conviene incorporar más temas a las dificultades que va a tener la propia ley de transparencia. Que haya que regular el político no tiene duda, pero es un tema abierto y sometido a discusión.

La ausencia de ciertas instituciones, como los partidos políticos, los sindicatos e incluso la Casa Real, es un tema abierto a debate. Uno tiene la idea de que lo lógico sería que todo el mundo estuviera incorporado a la ley de transparencia, pero hay países en los que las monarquías están incorporadas y otros en los que no lo están, y a veces no se hace por problemas de respeto, sino simplemente porque creen que podría generar más problemas que soluciones y porque el ámbito no es tan importante desde el punto de vista de la propia ley de transparencia. Insisto, estos son temas discutibles y no sería lógico que su discusión generara más y más retrasos. Tenemos que ser conscientes de que las leyes generan su propia dinámica y lo importante es que haya una ley de transparencia, que se aplique y que se detecten inmediatamente los problemas que tiene, que se detecten inmediatamente las dificultades que plantea. Iremos viendo cómo poco a poco la ley de transparencia —por eso he puesto antes el ejemplo de los ayuntamientos— genera progresos inexorables e inevitables. Una vez que esté ahí será imposible que se pare el proceso hacia la transparencia. ¿Por qué? Porque estamos en un momento en el que no se trata de acumular más y más derechos. Estamos en una época en la que en los países ricos se acumulan cada vez más y más derechos. Alguien decía el otro día: Hasta el *coffe break* es ya un derecho humano. En efecto, no se trata de acumular derechos, pero que el ciudadano reciba toda la información que le interese o que le convenga de las instituciones, de las organizaciones y de los entes que le dirigen debe ser un derecho. La ciudadanía española no puede considerar como una especie de generosidad del sector público que se le dé una ley de transparencia; el ciudadano tiene derecho a la transparencia. Hay que asimilar la transparencia como un derecho auténtico del ciudadano, porque solo así los legisladores sentirán la obligación de responder a ese requerimiento de la sociedad civil. Lo que está haciendo la sociedad civil es reclamar la existencia de un derecho.

El señor **PRESIDENTE**: Abrimos el turno de intervenciones de los grupos. Por el Grupo Parlamentario Vasco, tiene la palabra don Emilio Olabarría. Pido a los portavoces que sean estrictos en la administración del tiempo: cinco o seis minutos.

El señor **OLABARRÍA MUÑOZ**: Vamos a ver si pueden ser cinco, señor presidente.

Señor Garrigues, le agradezco su información y las alusiones merecidas al Ayuntamiento de Bilbao, que es el más transparente. No sé si es conocedor de que el alcalde de Bilbao ha sido declarado el mejor alcalde del mundo recientemente. Es un ayuntamiento en el que los equilibrios presupuestarios demuestran las mejores ratios de todos los ayuntamientos del Estado español, amén de que en Bilbao está ubicado el mejor equipo de fútbol del mundo.

Al margen de estos prolegómenos, señor Garrigues, comparto con usted las reflexiones de naturaleza casi teórica o de carácter abstracto que ha hecho en relación con la pertinencia de la transparencia. Usted ha dicho que no se ha encontrado con nadie renuente a la incorporación de la transparencia, incluso a su incrustación normativa en el ordenamiento jurídico. Nosotros somos de los convencidos. Lo que nos llama poderosamente la atención es que una ley específica no haya aflorado hasta este momento. Quizás sea la demora lo que deberíamos autorreprocharnos todos. Aquí legisladores somos todos los grupos parlamentarios y todos, sobre todo los partidos mayoritarios, los partidos que han tenido la posibilidad de gobernar, podríamos haber presentado un proyecto de ley. Parece que ahora ha aflorado un poco al socaire de acontecimientos muy de coyuntura, en los que —si me permiten la expresión— afloran asuntos de corrupción. Esto es bueno y malo simultáneamente, porque el hecho de que afloran y sean objeto de enjuiciamiento por los tribunales es un buen síntoma, pero el hecho de que existan tantos es un síntoma preocupante cuando menos, que acredita que la dimensión de la corrupción es grande. Como alguien del Partido Popular comentaba antes irónicamente, las reflexiones en materia de transparencia en el día de hoy casi habría que hacérselas al que está compareciendo en la sala de arriba, al señor Montoro, y sus respuestas serían las pertinentes. No ha sido la mejor coincidencia la de estas comparecencias con la que simultáneamente se está realizando ahora por parte del señor Montoro, en tanto en cuanto la de arriba va a opacar estas, que, en la opinión humilde, honesta y personalísima de este diputado que les habla, son

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 21

las verdaderamente relevantes en relación con las vacunas contra los mecanismos de corrupción, que son la antítesis de la transparencia política.

Si me permiten, voy a hacer algunas reflexiones breves, porque coincido prácticamente con la totalidad de lo dicho. En esta ley encontramos algunas dificultades —vamos a hablar de problemas y contenidos normativos— que hacen referencia a la falta de respeto a algunas competencias autonómicas en materia de autogobierno, en materia de régimen local, en materia de foralidad en el caso del País Vasco y de sus instituciones forales. Mi compañero del Grupo Socialista ha comentado antes la necesidad de que en materia de evaluación de la eficiencia de la actividad administrativa se funcione en régimen de convenios, pero mucho nos tememos que estos convenios van a ser fórmulas de adhesión de las comunidades autónomas al contenido normativo de la ley que dimana de estas Cortes Generales del Estado, con lo cual va a haber unos problemas competenciales que probablemente acaben provocando conflictos de competencias que tenga que resolver el Tribunal Constitucional.

La transparencia es un concepto abstracto y el buen gobierno es un concepto que el Tribunal Constitucional español ha considerado de difícil aprehensión, un concepto anfibológico, que es una expresión que le gusta mucho usar. El buen gobierno es algo absolutamente anfibológico. Nadie sabe muy bien qué es el buen gobierno y la buena gobernanza, usando las expresiones del derecho europeo. Nadie sabe mensurar muy bien esto, pero en relación con ello y en relación con el acceso a la información pública, le presumo conocedor de las excepciones al acceso o de la restricción de este derecho a la información pública que se consigna en el artículo 11. Son doce excepciones, con una redacción cuasi omnicompreensiva: la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad jurídica, la prevención, investigación y sanción de ilícitos penales, administrativos o disciplinarios —no sé por qué, salvo que se declare el secreto de sumario, el procedimiento administrativo incoado a un funcionario público tiene que resultar inaccesible a la generalidad de los ciudadanos, pero bueno—, la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva —habrá que ver si se declara o no secreto el sumario, porque la fase plenaria del procedimiento no es secreta nunca—, los intereses económicos y comerciales —cuáles no lo son; dentro de las políticas públicas, ¿cuáles no afectan a intereses comerciales y económicos?—, la política económica y monetaria —esto excluye de la posibilidad de acceso a la transparencia la práctica totalidad de las normas y la práctica totalidad de las actuaciones administrativas de los Gobiernos concernidos—, el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial —cuya legislación reguladora ya contiene restricciones a las que me imagino que habrá que añadir las consignadas en esta ley— y, para colmo de males, la protección del medio ambiente. Nos llama poderosamente la atención —se lo dice quien ostenta en este momento coyunturalmente la condición de presidente de la Comisión de Cambio Climático— este volumen de restricciones, que puede privar de eficiencia a la ley si se aplican con un carácter lato, laxo o expansivo. A esto hay que sumar los problemas explicados por el director de la Agencia de Protección de Datos hace un momento en relación con la interacción de la legislación reguladora de la protección de datos con la legislación que va a regular el acceso a la transparencia. En el artículo 12 hay una serie de intersecciones entre una ley y otra y entre las competencias de la Agencia de Protección de Datos y las competencias de la agencia dedicada a la transparencia, la evaluación de las políticas públicas, etcétera. Él mismo ha comentado con preocupación que, desde una perspectiva de interpretación del precepto y desde una perspectiva de seguridad jurídica, va a provocar problemas importantes. Si lo que se pretende, entre otras cosas, como usted glosaba, es que la transparencia sea un instrumento para evitar que la corrupción —dado que está en la naturaleza de las cosas— adquiera unas dimensiones más allá de lo razonable o de lo posible o de lo admisible en el ejercicio de la noble actividad política —reitero la expresión noble actividad política—, se me antoja que se presenta un texto normativo manifiestamente insuficiente para tan importante y casi, en los tiempos que corren —si me permiten la expresión—, épica pretensión o épico objetivo.

El señor **PRESIDENTE**: Por el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia, tiene la palabra doña Irene Lozano.

La señora **LOZANO DOMINGO**: Gracias, señor Garrigues, por su comparecencia hoy aquí, por el contenido de su intervención, que comparto, y por el tono ameno en el que la ha expresado, que es muy de agradecer.

Coincido prácticamente con todo lo que ha dicho, sobre todo con esa idea de que la información que está en manos de la Administración pertenece al ciudadano y que el verdadero cambio de paradigma es que pasemos a considerar que lo que hace la Administración es gestionar cómo distribuye esa información entre

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 22

los ciudadanos, con carácter general, de forma proactiva y, con carácter particular, cuando manifiesten interés en una información concreta. Le pregunto si usted, como hombre preocupado e interesado por la transparencia, observa verdaderamente en la letra de la ley, pero también en su espíritu ese cambio de paradigma. Hay algunos aspectos que, si bien suponen un avance, como usted ha señalado, al leer la ley me hicieron ver detrás a quien está redactándola como un alto funcionario con sus manguitos y con ese concepto patrimonial de lo que es la información que tiene la Administración y que de alguna manera admite la necesidad, cuando ya somos el único país grande de Europa que no tiene esta ley, de hacer y ceder algo más de dicha información, pero sin llevar a cabo ese cambio de paradigma, es decir, esa idea de que él es un mero administrador de esa información, que no es de su patrimonio sino del de los ciudadanos y que, por tanto, son ellos quienes tienen el derecho. Me gustaría conocer su opinión sobre esto.

Como jurista me interesa mucho conocer su punto de vista respecto a las implicaciones que puede tener en el futuro, cuando la transparencia y el derecho de acceso entren en conflicto, como es natural, con el derecho a la intimidad y a la protección de datos, el hecho de que en esta ley el acceso a la información y la transparencia se remitan a un derecho constitucional, es decir, al artículo 105, relativo al derecho de acceso a documentos y archivos, y no a un derecho fundamental, como es el de información, como es la práctica internacional, el convenio europeo, etcétera. Quisiera conocer su opinión sobre las implicaciones que puede tener el que no se trate de una ley orgánica, tanto por el carácter hegemónico o preponderante que puede tener como por su facilidad para que la aplicación sea nacional, porque en algunas comunidades autónomas están surgiendo leyes particulares para regular la transparencia y eso con el tiempo puede dar pie a la existencia de derechos distintos o a distintos grados de ejercer un derecho en función de en qué comunidad autónoma viva el ciudadano. Me interesa saber especialmente cómo valora usted el silencio administrativo negativo que también figura en la ley, porque creo que para esta Comisión es muy interesante. Hay otras cosas, pero ya las han expresado otros portavoces y no quiero insistir en ellas, como, por ejemplo, las numerosas restricciones que se ponen de antemano.

En el informe del Consejo de Estado se señalaba —cito literalmente— la falta de rigor técnico del proyecto de ley, sobre todo en el régimen de infracciones y sanciones. Ha dicho usted que la corrupción está en la naturaleza humana y que ninguna ley de transparencia va a acabar con ella. Efectivamente, pero tampoco ningún código penal del mundo ha acabado con el asesinato. Creo que todos partimos de la resignación previa de que todo ser humano tiene el bien y el mal dentro de sí, pero de lo que se trata es de que las leyes le convengan de que es mucho mejor para él hacer el bien que hacer el mal. Como el Consejo de Estado señala particularmente esa falta de rigor en el régimen de infracciones y sanciones, me gustaría conocer su opinión respecto a cómo se podría mejorar dicho régimen, precisamente para inducir a la naturaleza humana descarriada a no incurrir en esas infracciones.

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

El señor **JANÉ I GUASCH**: En nombre de Convergència i Unió quiero dar la bienvenida al Congreso de los Diputados y a esta Comisión Constitucional a don Antonio Garrigues y agradecerle la exposición serena y constructiva que ha realizado en su intervención inicial. Quiero manifestarle, de entrada, que en Convergència i Unió coincidimos en la necesidad de que exista un proyecto de ley que pueda llegar a convertirse en ley —el movimiento se demuestra andando—, porque a partir de ese momento seguro que se abrirán nuevos cauces, nuevos debates y nuevas maneras de entender cómo implementamos esa necesaria transparencia. Entendemos que es positivo y constructivo empezar a caminar con un proyecto de ley que pueda llegar a ser ley. Coincidimos con esa valoración.

También coincidimos con el portavoz del Grupo Vasco en la necesidad de que esta nueva ley de las Cortes Generales sea capaz de articular lo que es un Estado compuesto, en el que hay diversas administraciones públicas, algunas de ellas con competencias ejecutivas no matizadas en lo que es su ámbito propio de autoorganización, que evidentemente están capacitadas para elaborar sus propias normativas y facilitar una mayor transparencia a la ciudadanía a la que sirven. Por tanto, también habrá que pulir muy bien todos los aspectos competenciales, no únicamente de las comunidades autónomas que tienen capacidad legislativa sino de los propios ayuntamientos, de las corporaciones locales y —también se ha aludido a ello— de las diputaciones. Este es un aspecto que debemos tener en cuenta, porque tenemos la exigencia de hacerlo bien, de manera correcta, de comenzar a andar con una normativa que sea sólida desde el punto de vista material para que realmente sea efectivo el derecho del ciudadano a acceder con transparencia a la información pública, porque es pública. El que ostenta un poder público es un servidor público y tiene derecho a acceder a aquellos datos que obran en poder de las administraciones

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 23

y que le pueden resultar de interés. Debemos incorporar, aunque ya está en leyes sectoriales, esa nueva concepción de aquello a lo que el ciudadano tiene derecho, por ejemplo, a la transparencia, y debemos hacerlo a través de esta nueva normativa.

Agradecemos el impulso que su organización, Transparencia Internacional, ha realizado, porque el propio ranking de ayuntamientos que usted ha elaborado, y que hoy nos va a entregar, ayuda muchísimo a esa necesaria ponderación, a que cada una de las corporaciones que están allí quiera ver cómo queda en ese ranking. Eso ayuda a las corporaciones locales a ser más transparentes. Recuerdo el discurso pronunciado por don Antonio Garrigues, porque yo estaba presente, cuando el Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès le dio un premio. Eso nos demuestra que un ayuntamiento agradece dando un premio que se avale que está haciendo las cosas bien. La transparencia es un valor positivo y hay que intentar buscar una interpretación restrictiva a todo lo que la limite. De ahí que Convergència i Unió entienda que esta ley es una gran oportunidad.

Ha mencionado que la transparencia no puede evitar la corrupción, pero puede ayudar a hacerlo si los mecanismos son más transparentes; seguro que no va a aniquilarla, pero, repito, puede ayudar a evitarla. Quiero preguntarle si cree que este proyecto de ley es una buena vía para que los distintos grupos parlamentarios lleguen a acuerdos para reforzar medidas contra la corrupción, para arbitrar un consenso e introducir medidas que ayuden a prevenir casos de corrupción. Me gustaría ahondar en este aspecto.

Finalmente, se ha referido a que es necesaria la regulación de los , a que se ha hecho en otros países donde están institucionalizados y la gente conoce exactamente qué intereses representa cada uno de esos grupos, y ha dicho que quizá este proyecto de ley no es el mejor ámbito para introducir esa regulación. Quiero compartir una reflexión con don Antonio Garrigues para que ahonde en ella en su respuesta. En España, en general, el *lobby* tiene una connotación negativa. Si alguien afirma: Este proyecto de ley obedece a los intereses de ese *lobby*, lo hace con connotaciones negativas. Quizá ha llegado el momento de que en cada proyecto de ley que se tramite, en cada decisión pública que se adopte la ciudadanía pueda conocer bien que existen unos grupos de intereses que legítimamente quieren trasladar sus inquietudes a ese Gobierno, a ese grupo parlamentario y saber exactamente qué intereses se defienden en cada caso. Eso quizá ayudaría a tener una mayor transparencia y a alejar esa imagen negativa, porque un grupo determinado tiene todo el derecho, como sucede en otros países, a querer defender sus intereses. Cosa distinta es que el poder público, en todo caso, ante cualquier decisión que deba tomar, lo que tiene que hacer es defender el interés general ponderando los diversos intereses.

Termino ya, señor presidente, porque veo que tengo la luz roja encendida, dando las gracias al señor Garrigues por su presencia ante esta Comisión.

El señor **PRESIDENTE**: Por el Grupo Parlamentario Socialista, tiene la palabra el señor Serrano.

El señor **SERRANO MARTÍNEZ**: Señor Garrigues, gracias por su presencia y, sobre todo, por su intervención.

Como quiero cumplir con las indicaciones del señor Presidente, porque todos queremos comer a una hora decente, trataré de ser muy concreto. Me ha interesado mucho la información que nos ha dado sobre las corporaciones locales. En relación con ello, quiero plantear dos cuestiones, más allá de los datos concretos que, por supuesto, examinaremos. En primer lugar, el proyecto de ley que ha remitido el Gobierno, como intentos anteriores que se produjeron, refleja muy claramente que está hecho desde el Gobierno de la nación. Se mandan mensajes genéricos, pero conforme empezamos a pensar en qué ámbitos y en qué administraciones hay que aplicarlos comienzan a tambalearse las posibilidades reales de llevarlos a la práctica si no se matiza. Como usted mismo ha recordado, en un país con 8.117 ayuntamientos, de los cuales seis mil y pico no llegan a los 1.000 habitantes, determinadas obligaciones que se prevén en el proyecto de ley son muy difícilmente asumibles por los mismos sin las adaptaciones necesarias, y habría que pensar cómo hacerlas. Estoy pensando que en mi ayuntamiento de origen, que tiene ciento veintitantos habitantes, con una media de edad de trescientos veintisiete años, hablar de nuevas tecnologías a través de Internet, páginas web, etcétera, son quimeras. Me interesaría que hiciera alguna reflexión sobre cómo hacer esto.

En segundo lugar, ha realizado una intervención —como le corresponde, y como nos correspondería a todos— valiente sobre el tema de la corrupción y no tengo necesidad de extenderme en ello. Es evidente que si seguimos pensando en que la verdad nos hará libres, también debemos pensar en que nos hará justos. En consecuencia, cuanto más transparente sea la actividad de todos los poderes públicos más libres y más justos seremos. No pienso bucólicamente en el constituyente de 1812 sino que creo que

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 24

seremos más justos y, sobre todo, tendremos más barreras previas. El problema de la corrupción no es tanto, que también, por supuesto, sancionar adecuadamente a quienes se corrompen como encontrar fórmulas que prevengan y hagan difícil —no diré imposible, que sería lo ideal— los comportamientos corruptos. En este sentido, todo lo que la ley contenga será bueno. De ahí viene alguna reflexión que el grupo que sustenta al Gobierno sabe que está haciendo el Grupo Socialista sobre la parte de la ley que se refiere al llamado código de buen gobierno. Probablemente haya que revisarlo, adaptarlo, ajustarlo o hacer algo más concreto para contribuir efectivamente, como alguno de los portavoces han expuesto, a satisfacer unas necesidades que en estos momentos se viven socialmente con unos sentimientos intensos y sumamente preocupantes, no los sentimientos sino la realidad que lo provoca. El tema de la corrupción es solo uno de los que esta ley debería tocar. Creemos que esta ley tiene que servir objetivamente como sistema de control del quehacer de los poderes públicos, de control ciudadano: se sabe y, por tanto, se juzga con mayor conocimiento de causa. Desde esta perspectiva, también debe servir como un instrumento más de participación pública en los asuntos públicos. Por último, tiene que ser una ley que permita satisfacer determinados intereses particulares, que son legítimos, como, por ejemplo, investigar qué pasó en la batalla de Aljubarrota o, más recientemente, con cualquier acontecimiento nacional.

Quiero pedirle una opinión sobre algo que no ha mencionado hoy, pero acudo a su perfil, al conocimiento que tenemos de su atención a determinada realidad. En el proyecto de ley hay poco de lo que se da en llamar Gobierno abierto. ¿Cree que sería sensato —es una opinión— incorporar medidas, instrumentos de Gobierno abierto que faciliten la percepción ciudadana de que se puede participar, de que se puede controlar mejor la actuación de las distintas administraciones, de los diferentes poderes públicos? Usted tiene un detallado y profundo conocimiento de algunas realidades nacionales distintas de la nuestra en las que esto se viene cultivando desde hace ya tiempo y quería pedirle su opinión sobre si lo considera posible y positivo.

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

El señor **GÓMEZ DE LA SERNA Y VILLACIEROS**: Quisiera comenzar mi intervención dando las gracias a don Antonio Garrigues, a quien me une una buena amistad y con quien tuve el honor de desarrollar mi actividad profesional durante algunos años. Quisiera agradecerle especialmente su comparecencia, porque sé que ha hecho un esfuerzo por estar hoy aquí.

Creo que el sentido de la ponderación, de la moderación, del equilibrio de su intervención ayudará a centrar los términos del posterior debate parlamentario. Ya adelanto que el Grupo Parlamentario Popular quiere que esta sea una ley de transparencia de todos, y en ese sentido hacemos una llamada al consenso, al entendimiento, a la negociación, a la transacción entre posiciones, porque somos plenamente conscientes de que esta no es una ley cualquiera sino una de las que en sí misma justificaría una legislatura; es una ley que va a tener un impacto indudable en el desarrollo democrático del sistema constitucional español. Es evidente que los ciudadanos tienen derecho a esta ley, que tienen derecho a la transparencia. Es evidente que la ley de transparencia, si finalmente conseguimos hacer un producto a la altura de las circunstancias, que espero que así sea, va a transformar las relaciones entre los ciudadanos y los poderes públicos.

Me voy a limitar a hacer una serie de preguntas a don Antonio Garrigues, algunas de las cuales se desprenden de su intervención y otras no. Cuando se ha referido al índice de corrupción elaborado por Transparencia Internacional, me ha llamado la atención algo que yo ya sabía, y es que hemos pasado del puesto 22 al 31. ¿Qué ocurre para que del año 2004 al año 2012 hayamos descendido 11 puestos en el índice de la corrupción? Tengo la intuición de que este no es un problema de índole puramente legislativa sino que creo que hay algo que se refiere al ambiente político o al paisaje político que puede incidir en que los comportamientos se adecuen a determinadas pautas en la gestión de los asuntos públicos. Me gustaría que nos dijera qué piensa que podemos hacer, como creadores de opinión, aparte de una buena ley de transparencia, para que España vuelva a mejorar en los índices de corrupción.

Quiero referirme a tres cuestiones propias del ámbito de la ley, que ya se han planteado aquí y que me interesan especialmente porque no quisiera que hubiera ninguna sombra de duda sobre la intención del legislador al redactar esta ley. En primer lugar, está el tema de los *lobbies*, y lo ha citado en su intervención. Evidentemente, hay que tomar la decisión de si regulamos o no los en la legislación española y si lo hacemos o no en esta ley que vamos a tramitar. Es verdad que el modelo norteamericano no tiene nada que ver con el español, pero tampoco, en mi opinión —y es algo en lo que me gustaría que incidiera el

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 25

compareciente—, el modelo que se ofrece, que es el del Parlamento Europeo, tiene mucho que ver con el nuestro ni con el de otras muchas democracias occidentales. ¿Por qué? Porque España es un sistema parlamentario. El modelo institucional de la Unión Europea no es un sistema parlamentario, es otro modelo distinto en el que se cruzan los intereses nacionales, donde los partidos no son puramente ideológicos sino que también existe un componente estatal muy importante. Quisiera señalar también que casi ningún Estado europeo ha regulado los *lobbies*, salvo Polonia, que tiene una regulación muy específica, pero otros países, como Reino Unido, que es plenamente democrático y transparente, no los han regulado. Francia y Alemania se limitan a regular un registro de *lobbies* que es meramente voluntario, lo que de alguna manera hace que dicha regulación sea plenamente ineficaz. Ese es uno de los aspectos en los que quería incidir.

Otra cuestión es el tema del ámbito de aplicación, al que se ha referido el compareciente y algún otro grupo parlamentario. Quisiera referirme especialmente al asunto de la Casa Real, porque no quisiera que esta ley sirviera como excusa para arrojar sombra de duda sobre la transparencia y sobre la constitucionalidad de la regulación de la Casa Real en esta materia, no solo porque la Casa Real no sea una administración pública, porque tampoco el Congreso lo es y sin embargo va entrar en el ámbito de aplicación de la ley de transparencia, sino porque funciona, se nutre o utiliza a la Administración pública para su funcionamiento habitual en materia de contratación, de patrimonio, de personal, de recursos materiales, de seguridad, etcétera, y esa administración va a estar dentro del ámbito de aplicación de la ley de transparencia. Es decir, en la medida en la que el Ministerio de la Presidencia y otros ministerios de la Administración General del Estado van a estar sometidos a la ley de transparencia, la Casa Real lo estará también en la inmensa mayoría de sus actuaciones. Ese es el régimen que existe en el Reino Unido o en Noruega, que no son regímenes poco democráticos ni democracias poco avanzadas. Me gustaría que hiciera alguna consideración sobre este tema.

Por último —porque veo que ya tengo encendida la luz roja—, quisiera referirme —lo ha hecho también la representante de UPyD— a la cuestión del silencio. Es verdad que en España la regla general sobre el silencio administrativo es el silencio positivo, pero también se prevé la excepción porque así lo determine una norma de derecho comunitario o una ley estatal en razón del interés general. El derecho de acceso a la información tiene unos límites muy claros, en el artículo 105.b) de la Constitución española, de interés público, de seguridad nacional, de defensa, de persecución de un delito, pero también en el ámbito del interés privado, en la protección de datos, porque supongamos lo que significaría la posibilidad de que cualquier ciudadano pudiera acceder al historial médico que se encuentra en un hospital de la Seguridad Social. Estas importantes limitaciones nos hacen considerar, en principio, la conveniencia de que el silencio deba ser negativo, como lo es, por otra parte, en todos los países de nuestra área jurídica, en Gran Bretaña, en Estados Unidos, en Francia, en Italia, en Portugal, en Canadá, en Suiza, etcétera.

Estas son las consideraciones que quería hacer y sobre las que me gustaría que incidiera el compareciente.

El señor **PRESIDENTE**: Tiene la palabra el señor Garrigues, a quien voy a pedir un esfuerzo de síntesis, ya que tenemos aquí al siguiente compareciente. Le pido que sea lo más breve posible.

El señor **REPRESENTANTE DEL COMITÉ EJECUTIVO DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA** (Garrigues Walker): Ante todo y sobre todo, quiero advertir que no soy una persona que tenga una especial cultura en esta materia —no se fíen mucho de mi sabiduría— sino que se trata de un tema al que he dedicado muchas horas de trabajo. Se ha incorporado ahora Jesús Lizcano, que es el presidente de Transparencia Internacional desde hace algún tiempo y quien ha puesto en marcha lo de los ayuntamientos y lo ha hecho realmente bien. Aparte de esto, en Transparencia tenemos a personas como Manuel Villoria, profesor de Derecho Público, que tiene una capacidad especial, y a Jesús Sánchez Lambás, que también ha dedicado muchas horas a este tema. No digo esto por humildad sino simplemente para que se sepa que no estoy hablando de un tema al que haya dedicado mi especialidad y todo mi esfuerzo sino que simplemente he tratado mucho sobre él.

En segundo lugar, quiero reiterar otra vez mi satisfacción por las preguntas, por el grado de avance que hay, que ya era de suponer, y por la sensibilidad que genera este tipo de cuestiones. Todas las preguntas son ciertamente importantes, pero como no hay mucho tiempo para ir paso a paso, vamos a ver si logramos atajar y contestar a las más importantes. El tema de las limitaciones de aplicación de la ley ha sido una de las cuestiones que todos los componentes de la coalición Pro Acceso, que está formada por unas 40 ó 50 organizaciones, han tenido siempre en cuenta. Hay demasiadas limitaciones al acceso.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 26

Nadie duda de que tiene que haber limitaciones, pero dentro de esta lista de limitaciones hay algunas que sobran de manera categórica y absoluta; por ejemplo, el tema del medio ambiente es difícil de entender. Lo que sí es verdad es que las limitaciones tienen que existir en temas serios y básicos. Por ejemplo, la seguridad nacional y la defensa tienen que ser limitaciones que todo el mundo debe aceptar y asumir, pero no debe hacerse de ello un principio sagrado; es decir, utilizar el principio de seguridad nacional o defensa de una manera abusiva también podría provocar un abuso de la ley. Creo que nadie duda de que realmente hay que hacer un refinamiento progresivo de ese tema en el proceso legislativo; es decir, vigilando todos los intereses en juego hay que llegar a una limitación auténtica.

El señor Gómez de la Serna ha mencionado el tema de la protección de datos, de la intimidad, tanto en los datos médicos como en cualesquiera otros. Yo tuve mucha relación con el mundo canadiense, que tenía un alto comisionado para la privacidad, donde este tema tenía una regulación total y absoluta, es decir, se protegía la intimidad de la persona como un valor básico. Creo que en este terreno no debemos perder la sensibilidad, porque debe saberse que como consecuencia de los avances tecnológicos y científicos está en riesgo el derecho a la intimidad y a la privacidad. Es un tema al que no hay que perderle la cara. Todo lo que sea avanzar en desproteger el derecho a la intimidad y a la privacidad va contra la calidad democrática, contra los derechos del individuo y contra un principio liberal básico que es la libertad del ser humano. No hay duda de que ahí hay que hacer un retoque clarísimo limitando las excepciones al mínimo posible. Vuelvo a insistir, como dije al principio, en que nadie tenga demasiada inquietud en cuanto a las propias imperfecciones de la ley, porque lo que reclama en estos momentos la ciudadanía, repito, como derecho, no como una concesión del sector público, es que haya una ley de transparencia, puesto que somos conscientes de que en cuanto la haya se va a provocar un aumento del nivel de exigencia. En el momento en el que a alguien le digan que no se da ese dato porque está dentro de las excepciones que contempla la ley, inmediatamente habrá una reclamación y una protesta. Eso es lo bueno que tiene la sinergia que genera este tipo de leyes. Los poderes, por principio, siempre se oponen a la transparencia, a veces, por principio bueno y deseable, es decir, por protección. Yo me acuerdo de que hablaba con algunas personas y siempre decían: El tema de la transparencia no vale para nada porque al final va a ser un argumento para que los periodistas puedan hacer preguntas, porque al ciudadano no le interesa el tema. Creo que esa época ha pasado, que ya no es un tema para periodistas sino para ciudadanos.

Insisto en el principio de que la ley exista. Lo digo porque nuestro temor está en que a base de incidir en este tipo de argumentos la ley se vaya retrasando y no se facilite el consenso, lo garantizo por la experiencia de otros países. Creo que convendría tener en cuenta la experiencia de otros países, y me imagino que habrá sido así. Los pocos datos sobre esta materia que hemos podido obtener de los colegas nos han resultado tremendamente útiles. Por ejemplo, traer gente inglesa para que nos diga cuál ha sido su experiencia con respecto a la ley de transparencia puede ser una ayuda tremenda, porque son países que llevan mucho tiempo con esta ley y son capaces de transmitir sus experiencias, tanto las negativas como las positivas, porque no hay que olvidar que hay experiencias claramente negativas de mala aplicación de la ley de transparencia.

El tema de las competencias es delicado y difícil de precisar, porque ahí hay dos valores en juego: el respeto a las competencias locales, por descontado, y la eficacia de una norma. ¿Se pueden generar distintos niveles de transparencia a nivel estatal? Es muy posible. Estamos viendo cómo empieza a haber algunas autonomías que están poniendo en marcha su propio proceso de normas de transparencia. ¿Eso ofende al derecho de los ciudadanos? Que en una comunidad haya más transparencia, mayor nivel de exigencia en cuanto a transparencia que en otras ¿ofende algún principio? Personalmente, no me ofende. Me ofendería en el sentido negativo, es decir, que en determinadas comunidades autónomas se generarán menores niveles de exigencia que los que establece la ley de transparencia de aplicación estatal. Eso sí me preocuparía. Que haya más exigencia, personalmente, no solo no me inquieta, sino que incluso me gustaría, porque forma parte de eso en lo que he intentado insistir, y es que una vez que haya una ley de transparencia el nivel de la misma va a ir aumentando de manera absoluta y completa. No tengamos la menor duda en ese aspecto.

El tema del *lobbying* es también complejo y delicado. Como ha señalado bien Pedro Gómez de la Serna, el tema no está en si hay que regularlo o no, sino en si es el momento para que haya una ley de transparencia. A mí me da la sensación de que en España no estamos lo suficientemente avanzados en el tema del *lobbying* como para poder incorporarlo a la ley de transparencia de una manera eficaz. No digo que sea contradictorio o categóricamente negativo incorporar el *lobbying* a la ley de transparencia, digo

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 27

que si ese va a ser un argumento para volver a aplazar la ley, que es la preocupación de la ciudadanía, mala cosa. Yo creo que, en efecto, hay que regular el *lobbying*. ¿Que el *lobbying* tenga mala prensa o mejor prensa? En Estados Unidos hay *lobbies* que tienen una mala prensa tremenda y, en cambio, hay otros que tienen una buena prensa tremenda. Siempre que haya una regulación de los *lobbies*, habrá *lobbies* que lo hagan bien y *lobbies* que lo hagan mal. En general, el *lobbismo* tiene un punto de equilibrio muy delicado. Reconozcámoslo, poder influir en la capacidad decisoria de organismos legislativos o del Poder Ejecutivo es un tema delicado, que siempre genera problemas y que siempre los va a generar. Hay que regularlo, no hay otra manera. ¿Que sea esta la ocasión? Personalmente creo que no hay tiempo y que nos metería en un debate tremendo. Insisto además en que regular el *lobbying* consiste en regular lo que de hecho pasa, porque en España hay *lobbies* que están funcionando y han funcionado, que son los grupos de interés económico, financiero o tecnológico que están permanentemente influyendo. Es más, en España hay *lobbies* extranjeros que están influyendo ya y están trabajando ya, incluso hay firmas de *lobbies* que están haciendo tareas unas muy buenas y otras más inquietantes. Insisto, no lo mezclaría.

En cuanto a la monarquía, teniendo en cuenta la escasa dimensión del problema, creo que deberíamos intentar evitar entre todos que la ausencia de la Casa Real se transmitiera a la opinión pública como una especie de resistencia de la propia Casa Real a ese tema y que por tanto su propia imagen tuviera una connotación negativa. Es un tema que puede estar perfectamente aislado de la ley de transparencia, porque la dimensión económica es muy pequeña y porque podría generar algún otro tipo de daño. No anticipo qué daño, digo simplemente que podría generar sensibilidades que no se buscan. Ahora bien, tampoco me parece un principio sagrado. Me imagino que poco a poco muchas de las instituciones que en estos momentos no van a ser afectadas por la ley de transparencia acabarán siéndolo, y me refiero a sindicatos, a partidos políticos y a otras muchas instituciones. Es inevitable, es absolutamente inevitable y además todo el mundo lo sabe.

En cuanto al carácter de la ley, si debe ser orgánica o no, no lo sé, la verdad es que no lo sé. Con esto quiero decir que es un tema al que hemos dado vueltas. Si ese es el debate, también lo aparcaría. Ese es un tema en el que el consenso debería ser muy fácil.

El gobierno abierto, el *open government*, que es una concepción anglosajona, tiene que ver con un tema que me gustaría magnificar en estos momentos, porque creo que hay que tenerlo en cuenta. Estamos viviendo una época en la que la *pax* americana domina el mundo en todos los sentidos y por tanto todas las instituciones anglosajonas están influyendo en Europa de una manera decisiva. Como jurista, sé por ejemplo que el sistema legal anglosajón, el *Common Law*, está superando ya al *Civil Law*, está claro. Lo que estamos aplicando, las nuevas legislaciones en materia de Gobierno, de mercado de valores, de medio ambiente, prácticamente toda la nueva legislación financiera y corporativa es de origen anglosajón, incluida la Ley Antimonopolio y muchísimas otras. Ese proceso no hay quien lo pare, pero tenemos que tener sumo cuidado en trasplantar a Europa instituciones anglosajonas que se han generado en un ambiente determinado, con otros principios y otras educaciones. El *lobby* de las armas, por ejemplo, es un *lobby* tremendo en Estados Unidos. Habrán visto sus señorías cómo han reaccionado frente al fenómeno de las matanzas en las escuelas, proponiendo que haya más armas en ellas, que los profesores lleven armas y que los alumnos lleven armas. Es una forma de reaccionar que en Europa nos sorprende de una manera tremenda, pero que nadie crea que eso lo dicen en broma, lo dicen absolutamente en serio; que nadie crea que eso va a ser imposible, es perfectamente posible. Ese es el tipo de tema en el que tenemos que tener un cuidado exquisito en cómo hacerlo. Lo que sí es verdad es que España ha demostrado una gran capacidad de adaptación, una gran capacidad de sentido común, una gran capacidad de equilibrio, y lo que tiene que tener en cuenta el estamento político español, en mi opinión —lo digo además con el mayor respeto al estamento político y al papel que ha cumplido y que sigue cumpliendo en España—, es que lo que estamos esperando es una capacidad de acción más rápida en este tipo de temas. Si creemos que la ley de transparencia es una ley importante, queremos que en el proceso de consensos —partiendo de la base de que hay un consenso básico en favor de la ley—, por favor, se aparquen los temas y no se utilicen en su detrimento. Eso me parece importante.

El tema de la corrupción en España tenemos que valorarlo no digo que positivamente, porque eso es racionalmente imposible, pero no dramáticamente. No somos el peor país del mundo. Se está desvelando una corrupción no digo en el 100%, pero sí en un 90% originada en un proceso de auténtica borrachera económica. En España hubo una auténtica borrachera económica. Lo malo de eso es que ha generado una educación ética y un nivel de exigencia ética muy bajo, y no me refiero al estamento político, sino a la ciudadanía. Como consecuencia de todo este tipo de fenómenos, el nivel ético de la ciudadanía ha bajado

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 28

y, aunque la gente crea que es utópico, la idea de una regeneración ética basada en una educación ética es buena. A los jóvenes españoles hay que explicarles de la A a la Z lo que es educación ética. La ética no es otra cosa que hacer lo que hay que hacer y no hacer lo que no hay que hacer. Eso más o menos lo sabemos todos, pero en la ciudadanía empieza a haber bastante confusión entre lo que es bueno y lo que es malo, y ese es el problema, porque si no hay ese ambiente básico —antes hablaba con alguno de ustedes sobre la distinción entre virtudes y valores, es decir que más que valores tendríamos que regenerar virtudes como la autenticidad— vamos a lograr poco. Ahora vamos a tener la oportunidad de escuchar al presidente de Transparencia Internacional, a Jesús Lizcano, un economista que está dedicando muchísimo tiempo a este tema, que ha dedicado muchísimo tiempo a la coalición en favor de la ley de acceso en España y que ha sido uno de los promotores de que en estos momentos haya esta sensibilidad política. Quiero agradecerles su comprensión ante algunas de mis ignorancias.

En cuanto al silencio negativo y positivo —se me había olvidado—, creo que empezaremos con el silencio negativo y acabaremos en el silencio positivo, se diga lo que se diga y pase lo que pase.

El señor PRESIDENTE: Señor Garrigues, le reitero el agradecimiento por su presencia en esta Comisión Constitucional.

— **DEL SEÑOR PRESIDENTE DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA (LIZCANO ÁLVAREZ). A PETICIÓN DE DON ALFONSO ALONSO ARANEGUI (GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL CONGRESO) Y 125 DIPUTADOS Y DE DOÑA MARÍA SORAYA RODRÍGUEZ RAMOS (GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA) Y 75 DIPUTADOS. (Número de expediente 219/000171).**

El señor PRESIDENTE: Continuamos con las comparecencias convocadas para el día de hoy. Nos corresponde ahora la de don Jesús Lizcano Álvarez, presidente de Transparencia Internacional España, al que damos la bienvenida y las gracias por su disposición a asistir a esta Comisión Constitucional, a fin de informarnos y darnos su opinión sobre la ley de transparencia que está en tramitación en esta Cámara.

El sistema es el que venimos siguiendo en este tipo de comparecencias: el compareciente dispone de diez minutos para explicar a la Comisión su visión de la ley, después daré la palabra a los portavoces de los distintos grupos por cinco o seis minutos y finalmente el compareciente dispondrá de otros diez o doce minutos para responder a las preguntas o a las aclaraciones en la forma que estime conveniente.

Don Jesús, quedamos a su disposición.

El señor PRESIDENTE DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA (Lizcano Álvarez): Muchas gracias por invitarme y darme la oportunidad de hablar aquí en nombre de la sociedad civil o en nombre de una ONG, como es Transparencia Internacional. Soy profesor universitario, pero todo lo que voy a contar aquí lo voy a contar fundamentalmente como presidente de esta ONG, de la que ya ha hablado muy amablemente y, como siempre, muy bien don Antonio Garrigues, que está también en el consejo de dirección.

Entiendo que ustedes conocen un poco lo que hacemos, pero en tres o cuatro minutos voy a decir brevemente a lo que nos dedicamos. Transparencia Internacional se dedica fundamentalmente a responder a los desafíos éticos que tiene la sociedad: de transparencia, de lucha contra la corrupción e integridad y de responsabilidad social de las organizaciones, incluidas por supuesto las entidades públicas. Transparencia y corrupción, no lo olvidemos, son las dos caras de una misma moneda. Entendemos que la transparencia, como ha dicho Antonio Garrigues, es efectivamente el mejor antídoto contra la corrupción y es un instrumento fundamental para la integridad y el buen gobierno. Esos son los pilares que mueven a esta ONG, Transparencia Internacional.

Para que tengan una idea muy breve de lo que hacemos y de todos los datos que pueden manejar en lo sucesivo, somos una ONG que está en cien países aproximadamente. Elaboramos, a nivel internacional, cuatro grandes informes en los que colaboramos todos los países y que están relacionados con la corrupción: índice de percepción de la corrupción, barómetro global de la corrupción, índice de fuentes de soborno e informe global sobre la corrupción. Hacemos también algunos proyectos europeos. Hemos publicado hace poco una evaluación del Sistema Nacional de Integridad. Vamos a dar un libro a los grupos parlamentarios para que tengan constancia, en esas trescientas y pico hojas, de la diagnosis que hemos hecho del sistema de integridad español. A nivel nacional —tanto Antonio como yo venimos de presentar el último índice de transparencia de los ayuntamientos, pero hemos postulado hacer en España la otra

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 29

cara de la moneda—, elaboramos los índices de transparencia de los ayuntamientos, de los organismos que gestionan el agua, de las comunidades autónomas y de las diputaciones provinciales.

Voy a hacer una ráfaga enormemente rápida para que tengan ustedes una idea de lo que hacemos. En el índice de percepción clasificamos 176 países. Hay unos datos a los que me voy a referir, porque han salido antes a colación, aunque no voy a entrar en ellos, por supuesto. España ha ido descendiendo desde el año 2004: 7,1, 7, 6,8, etcétera. Luego, en el año 2009, nos hemos estabilizado en el seis y pico, en el puesto treinta más o menos. Quizás hemos dejado de perder posiciones porque ha disminuido mucho la corrupción urbanística, que era el principal exponente, aunque han bajado todos los sectores. Les he puesto todas las tablas. Es una visión cromática, para que tengamos una idea de lo oscuro que está el mundo en cuanto a corrupción.

Hacemos también el barómetro global de la corrupción, en el que tampoco me voy a parar. Hacemos un análisis ya más cualitativo de los once sectores fundamentales. Elaboramos unas preguntas, unos datos a nivel internacional. Destaco simplemente en rojo, porque les afecta —aunque es a nivel internacional, no son datos de España—, que ocho de cada diez personas tienen una posición negativa respecto a los partidos políticos. Aquí la escala es entre 1 y 5. Es un dato a nivel internacional, no vengo a hablar del caso español. A nivel mundial lo que se pone de manifiesto es que se pagan demasiados sobornos, sobre todo en África, donde para ir a por agua o para que te atienda un médico tienes que pagar. Todas las clasificaciones las pueden tener ustedes en cualquier momento. La columna más manchada es normalmente la peor de todas. Como ven, está muy manchada en muchos países, un poco por la opinión sobre los partidos políticos.

El índice de fuentes de soborno va dirigido a empresas. Se hacen unas clasificaciones del nivel de soborno en cuanto al tráfico y al comercio internacional por países y también salen unas tablas y unas clasificaciones.

El señor **PRESIDENTE**: Un momentito, Jesús. ¿Puedes ir un poquito más lento para favorecer el trabajo de los taquígrafos?

El señor **PRESIDENTE DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA** (Lizcano Álvarez): Es verdad. No estoy acostumbrado. Estoy acostumbrado a los Erasmus, que hablo muy rápido en la clase. Lo siento. Efectivamente es casi imposible.

El cuarto y último de los antedichos informes es el informe global sobre la corrupción. Es un informe que elaboramos en cada país. Hacemos una crónica anual de todo lo que hay a nivel internacional. Aquí, en España, a nivel de entidades, son las entidades públicas locales las que tienen más indicios de corrupción; a nivel funcional, son los sectores de construcción, petróleo, minería y armamento.

¿Posibles soluciones que proponemos en Transparencia Internacional? Estas son conclusiones que venimos sacando todos los años, en asambleas como la última que hemos tenido en Brasilia. Siempre se dice que hay tres niveles de actuaciones: a corto plazo, que se apliquen las leyes, que en muchos países no se aplican —hay mucho margen todavía para esto—; a medio plazo, que se vayan creando y modificando leyes para que se adapten a la Convención de la ONU contra la Corrupción y a otros convenios internacionales, y a largo plazo, el secreto —es quimérico— es la educación de los ciudadanos desde la infancia: la conciencia social, la ética, la formación en valores. En los países del norte de Europa los ciudadanos ya saben desde niños lo que pueden o no pueden hacer, lo que deben o no deben hacer. Eso para nosotros es fundamental, pero es lo más difícil a largo plazo.

También quiero señalar que aquí, en España, elaboramos el índice de transparencia de los ayuntamientos. Los objetivos del ITA son dos. En primer lugar, evaluamos a todas las entidades públicas —en este caso a los ayuntamientos— para que los ciudadanos sepan lo transparentes que son unas y otras. El segundo objetivo, que creo que vamos cumpliendo, es propiciar un aumento de la información y del nivel de transparencia de los ayuntamientos o de las otras entidades evaluadas. Esto va generando una dinámica positiva, porque a nadie le gusta salir mal en las clasificaciones de transparencia y eso hace que vayan mejorando los resultados año tras año. Elaboramos una serie de mapas indicadores sobre grandes áreas, en este caso seis. La novedad de este año es que hemos metido quince indicadores de la nueva ley de transparencia, para que se vea cómo están de preparados los ayuntamientos ante este proyecto de ley, ante lo que se les va a pedir, esperemos, dentro de muy poquito. Todos los indicadores y los resultados están colgados en la web. Son los de 2010, porque como acabamos de presentarlo ahora no nos ha dado tiempo a elaborar las transparencias de este año. Hay resultados de todo tipo. Hay tablas por géneros, por grupos, si son capitales de provincia o no, etcétera. No me voy a parar en esto.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 30

Otro índice es el de transparencia de la gestión del agua. Evaluamos la transparencia en las distintas confederaciones hidrográficas y agencias autonómicas del agua. También hay indicadores, indicadores, etcétera. Simplemente es para que tengan sus señorías una perspectiva tipo ráfaga de todo lo que hacemos y de todos los datos que generamos, que son bastantes y que pueden ser útiles para aquel que tenga interés en analizar. El Incau es el índice de transparencia de las comunidades autónomas. Tampoco me paro en él. Todo esto está en Internet. También hemos empezado a evaluar las diputaciones provinciales, porque siempre han sido unas grandes desconocidas. Las hemos evaluado y las vamos a evaluar otra vez en 2013. Todo esto es lo que vamos haciendo en cuanto al análisis de corrupción a nivel internacional y de transparencia a nivel nacional, con todos los resultados. No me voy a parar, porque no venía a hablar de esto.

Entrando un poco en la postura de Transparencia Internacional en cuanto a la integridad y la transparencia, hace un año elaboramos un decálogo para la transparencia, la integridad y el buen gobierno. Está publicado en algunos periódicos. En la carpeta que se les va a entregar están los artículos, además de una parte de esta presentación. Luego lo van a poder recoger. Por simplificar, estábamos deseosos, y lo seguimos estando un año después, de que se tramitase urgentemente una ley de transparencia y acceso público a la información. En este decálogo está también la creación de un portal nacional de transparencia pública, en el que se recoja toda la información de estas más de 21.000 instituciones públicas que hay en España; la exclusión de las listas electorales de los procesados por corrupción; la reforma de la legislación electoral para desbloquear las listas cerradas que presentan los partidos políticos; el compromiso de los cargos públicos electos de formular y hacer pública su declaración de bienes e intereses —en varias escalas están ya obligados—; modificar la normativa sobre financiación de los partidos en línea con las recomendaciones de 2009 y 2011 —sobre todo las de 2011— del Greco, el Grupo de Países contra la Corrupción del Consejo de Europa; establecer la obligatoriedad legal de rendición y publicación *on line* de las cuentas de los partidos políticos; aprobación de una ley para la protección al denunciante de prácticas corruptas, que es muy importante, como se ha comentado antes; el respeto efectivo de los principios de mérito y capacidad y la eliminación de la libre designación y del cese discrecional en la Administración pública y promover un pacto nacional de lucha contra la corrupción entre partidos, ONG, asociaciones empresariales, sindicatos y medios de comunicación. Este es el decálogo de la integridad que ya publicamos hace un tiempo y que me he permitido traer aquí a colación, porque algunas de las cosas tienen relación con la ley de transparencia.

Entro ya en el meollo de mi intervención, que es la transparencia en las instituciones públicas y la importancia de elaborar una ley de transparencia, para que España deje de ser, junto con Chile y Luxemburgo, uno de los pocos países que no tiene una ley reguladora del derecho de acceso a la información. Es necesario hacer más transparente el abultado, yo diría muy abultado sector público español. No olvidemos que es un gran desconocido, incluso para los políticos y para los responsables de la Administración pública. No se llega a conocer bien hasta dónde llega el perímetro. No olvidemos que en España hay más de 21.400 entes públicos, de los cuales 451 son estatales y 2.388 son regionales o de comunidades autónomas, y hay nada más y nada menos que 18.600 entes públicos locales, incluyendo los 8.116 ayuntamientos que se han mencionado en la intervención anterior. En este ente público trabajamos —yo soy funcionario también— 3.200.000 empleados públicos. Es algo tan enorme y tan desconocido que es muy importante transparentarlo; es muy difícil, pero es muy importante, muy necesario e incluso urgente hacerlo.

Propuestas sobre la ley de transparencia pública. Aunque ya sé que algunas han salido aquí y las ha comentado ya Antonio, me voy a permitir hacer una especie de vademécum y luego incidiré en alguna más. Seguimos pensando —ya lo pensábamos en el anteproyecto— que en el proyecto de ley se garantiza muy poco el cumplimiento de la ley, no se incentiva, no se propicia, a nuestro juicio, por diversas razones. En primer lugar —ya sé que se han comentado algunas, pero ya que lo tengo preparado me permitiré hacer un recorrido por todas ellas por si puede surgir algún tipo de pregunta— no se contempla explícitamente en el texto ningún tipo de infracciones ni de sanciones a políticos y funcionarios públicos por el incumplimiento de las normas de transparencia, aunque sí se contemplan en el Título I, capítulos I y II. Sería importante animar a los que tengan que publicar esa información —capítulo I— o a los que tengan que proporcionarla —capítulo II— a que contemplen un régimen de infracciones y sanciones. Se establece un régimen de silencio administrativo negativo del que ya se ha hablado aquí. Cuando estuvimos trabajando estos meses pasados —yo soy economista, no soy jurista— en el grupo de expertos había personas que decían que el silencio administrativo positivo también tenía algunos problemas. Lo que

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 31

pedimos es que por respeto al ciudadano se intente obligar a la Administración a contestar, afirmativa o negativamente, y que si no se hace se establezca un sistema de apercibimiento, de multas o lo que sea, pero que por lo menos se les obligue a contestar.

La agencia responsable de garantizar el derecho a la información que se contempla en el texto no es independiente. No se puede dudar, lógicamente, o no debería hacerse, de la eficacia y de la honradez de quienes estén en esta agencia cuando se ponga en marcha, pero, en cualquier caso, siempre es mejor que sea una entidad independiente, como lo es en otros países, dependiente directamente del Parlamento y que se pueda sancionar a los que no cumplen. Sería importante que no fuera dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

No se reconoce el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental. No se incorpora la publicidad de los informes finales derivados de las actuaciones de auditoría y fiscalización llevados a cabo por los órganos de control interno, sí por los externos, de las distintas administraciones públicas. Se limita el acceso a aquella información que perjudique determinadas cuestiones, tales como la política económica y monetaria o el medio ambiente. Eso habría que matizarlo en el reglamento, porque puede ser, como bien decía Antonio, muy difuso. Puede tener razón de ser en algunos casos, pero habría que acotarlos muy concretamente y no decir que todo se puede publicar, porque sería caer en el subjetivismo, y a veces entre el subjetivismo y la arbitrariedad hay poco recorrido. Es bueno que los ciudadanos lo tengan claro.

En los distintos artículos la incoación o instrucción del posible procedimiento sancionador en cuanto al buen gobierno se deja en manos del propio Gobierno. Es importante que se contemplen las medidas necesarias para garantizar la operatividad en el procesamiento, presentación y reutilización. Al final, una de las cosas más importantes va a ser que se instrumente bien todo el procedimiento, que todo sea fluido, abierto, que la información sea reutilizable, con documentos cerrados, PDF, etcétera, para que nadie pueda hacer nada con ellos. En la medida en la que sea posible, se recomienda incluir en el Título I alguno de los datos o indicadores que nosotros pedimos a todas las instituciones públicas en esos índices de los que hablaba antes. Creo que es bueno que vayan metiendo el inventario de bienes, las cuentas anuales, etcétera, y más concretamente lo que piden las 15 cosas del artículo 7 del actual proyecto de ley. Estas son cuestiones que nosotros pensamos a nivel general.

Hay algunas propuestas particulares que me voy a permitir exponer. Yo lo planteé así, pero hay mucha gente que piensa lo mismo, porque no hay ideas únicas. Sería muy importante que se obligase a las entidades públicas a publicar el patrimonio, el inventario de bienes que posee cada una de las entidades públicas, porque en España nadie lo conoce. He hablado con la Intervención General del Estado, con la Dirección General del Patrimonio y no hay nadie que sepa cuál es el patrimonio de las instituciones públicas. Cada una conoce el suyo, pero está todo disperso y atomizado. Es importante que los ciudadanos podamos conocer todo lo que tienen, las instalaciones, las fincas rústicas, las fincas urbanas, los vehículos oficiales, etcétera, las veintiuna mil y pico instituciones públicas. Se debe transparentar todo ese patrimonio, porque de alguna manera es común y tendríamos que conocerlo los ciudadanos porque para eso, de alguna manera —entre comillas—, es nuestro o lo hemos financiado. Los datos patrimoniales están aislados y atomizados, solo los conoce cada una de las entidades y ninguna de ellas lo publica. Se trata de un patrimonio público que es de todos y los ciudadanos tienen derecho a conocerlo. Como economista pienso que es un elemento de eficiencia participativa. Si se conocen los datos de los propios ayuntamientos o municipios, se pueden tomar medidas para mejorar la eficiencia en la gestión y desinvertir aquello que no sea útil. Hay muchas cosas que no se conocen, porque nos llegan informaciones sobre fincas muy grandes que nadie sabe que son de una institución pública y en las que entran solamente los que tienen llave. Es muy importante que se transparente todo eso.

Hay otras propuestas más concretas de inclusión en el proyecto de ley de transparencia —voy terminando porque creo que he consumido sobradamente los minutos de los que disponía—, pero no sé si pueden ser para la ley o para el reglamento. Algunas de ellas son las siguientes: un sistema de archivos y de almacenamiento de decisiones eficaz; una simplificación rigurosa y exigente de normas y procedimientos; una interoperabilidad eficaz entre los sistemas o componentes para intercambiar información y utilizar la información intercambiada (repito que quizá esto sea más propio del reglamento, pero como quizá no vuelva por aquí, me he permitido traerlo y dejárselo a sus señorías en la carpetilla correspondiente); una garantía de agilidad en la provisión de información y en el tratamiento de la misma; una garantía de reutilización —esto es muy importante— de los datos para todos los usuarios que lo deseen, a bajo coste; un sistema de incentivos al cumplimiento; un sistema de sanciones eficaz de los

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 32

incumplimientos; un buen procedimiento de solicitud, demanda, quejas y recursos. También es muy importante la formación de los funcionarios, que éstos sepan qué tienen obligación de dar, que no piensen que la información es suya o que tengan miedo de proporcionarla porque piensen que el superior les va llamar la atención; al revés, deben recibir una formación para que sepan que están obligados a dar la información y cómo tienen que darla. Otras propuestas son que haya un presupuesto suficiente, por supuesto; un órgano político impulsor con relevancia y peso político; un órgano de gestión del sistema con medios suficientes, independencia, transparencia, que rinda cuentas y que asegure la integridad de sus miembros; una adecuada gestión y cooperación entre las plataformas públicas; una adecuada gestión de la comunicación con las redes sociales y una estructura organizativa y técnica que permita su adecuada implantación.

Finalmente me voy a referir —es posible que pueda parecer muy osado, pero como ciudadano creo que tengo la obligación de plantearlo. Quizá en las transparencias lo he expresado de forma un poco cruda, pero lo hago con el mejor espíritu— a los partidos políticos y a la nueva ley de transparencia. Como saben ustedes, señorías, hay una creciente indignación de los ciudadanos y una muy alta demanda —llevamos tres semanas tremendas, como saben ustedes, y ya veremos qué sucede en el futuro— de transparencia a los gobernantes y a los políticos, especialmente a los responsables de los partidos. Ante esta situación, los partidos políticos deberían adoptar una postura ejemplarizante de transparencia ante la sociedad y los ciudadanos. La verdad es que a grandes males, grandes remedios, y un gran remedio sería lo que ahora se está postulando, que es un pacto de Estado contra la corrupción, pero que sea efectivo y que se traduzca en cosas concretas como qué se va a hacer, qué normas va a haber, qué controles; es decir, no un pacto estético sino concreto. Una de las primeras cosas que se podría hacer —creo que lo agradecería la ciudadanía— sería la inclusión de los partidos políticos —que se autoincluyesen— en la ley de transparencia. Este sería un buen exponente de dicho pacto y una medida ejemplarizante ante la profunda crisis de desconfianza y credibilidad que existe en estos momentos. Puede parecer un poco apocalíptico, un poco exagerado, pero por todo lo que vemos, oímos, leemos y por los correos electrónicos que recibimos, observamos que los ciudadanos están un poco alterados o indignados. Los partidos quedarían explícitamente incluidos en la nueva ley e informarían de todos aquellos aspectos de los que va a tener que informar cualquiera de las 21.400 instituciones públicas. Es muy importante la transparencia contable, al margen de su inclusión o no, si es que no se incluye. En todo caso sería bueno que se incluyese en la nueva ley de transparencia. En todo caso, los partidos tendrían que ser transparentes obligatoriamente y hacer públicas sus cuentas, el detalle de sus gastos, sus ingresos y fuentes de financiación, así como los bienes —he dicho que tendría que ser para todas las entidades públicas— que integran su patrimonio, con el debido desglose o segmentación orgánica y geográfica. Como los grandes partidos son muy complejos y tienen muchas cosas deberían hacerlo con detalle, no poniendo cifras globales. Esta actitud de transparencia de los partidos no resolvería el problema de la desconfianza ciudadana respecto a los políticos, pero supondría una señal positiva y quizá un punto de inflexión —ojalá— o un cambio de tendencia ante la generalizada animadversión de los ciudadanos respecto a la clase política. Ya sé que esto es exagerado, que no son todos los políticos, que por lo que se refiere a la inmensa mayoría no tiene razón de ser esa visión negativa, pero la situación ahora está así.

Finalmente —y de verdad acabo—, me voy a permitir decir, aunque pueda parecer un poco osado, que en nuestra modesta opinión ustedes, señorías, las personas de esta Comisión, son quienes tienen realmente en estos momentos la llave para que haya una mayor credibilidad ciudadana en los políticos y en quienes nos gobiernan. Esta es mi conclusión. Espero que no les haya molestado demasiado.

Los datos complementarios son los que ven ahí. Todo lo que he comentado lo pueden ver en nuestra web. Si quieren hacerme sugerencias o preguntas, puede enviarme un e-mail a mi dirección electrónica: jesus.lizcano@uam.es, que es la Universidad Autónoma, donde trabajo, y estaré encantado de atenderles.

El señor **PRESIDENTE**: Vamos a dar la palabra a los grupos parlamentarios. En primer lugar, por el Grupo Vasco, tiene la palabra el señor Olabarria. Vuelvo a pedir, la máxima concreción.

El señor **OLABARRÍA MUÑOZ**: Señor Lizcano, quiero darle las gracias por su información. También quiero agradecerle que haya contribuido a restituir mi crédito ante el Cuerpo de Taquígrafos, porque se ha demostrado que hay personas que pueden hablar más rápido que yo. Seguramente ahora serán conscientes de que no soy una persona que provoque unas condiciones de trabajo tan tóxicas, porque, en todo caso, se pueden empeorar.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 33

Sin más preámbulos, quiero comentarle que nos ha propuesto una serie de enmiendas relevantes al proyecto de ley que puedo compartir en un porcentaje muy alto. He leído sus artículos en la prensa y ahora veo que nos ha entregado una miscelánea de ellos escritos por usted junto con otros (**El señor presidente de Transparencia Internacional España, Lizcano Álvarez: También Antonio Garrigues.**); efectivamente, también el señor Garrigues. Voy a recordar la biografía —seguramente la conocerá, porque veo que es un entendido en estas materias— del señor Andreotti, al que antes hemos citado. No dijo que la autorizaba ni que no, pero fue que sí, es decir, la autorizó. Se trata de una biografía real, en la que se reconoce que se besó con Toto Riina, el capo de la mafia, por motivos de estabilización de la política italiana, basada en lo que él denominaba eufemísticamente caos creativo. (**El señor vicepresidente, Vera Pró, ocupa la Presidencia**). No creo que estemos llegando a algo como esto, pero usted ya advierte de la lacerante situación de corrupción a la que de alguna manera hay que poner coto, y en este momento nos ha entregado la llave para resolver este problema —es una llave que quema, pero los legisladores tenemos la obligación de recoger el testigo que usted nos pasa—; lo que pasa es que no sé si esta llave es de tamaño suficiente —si con la llave se refiere a este proyecto de ley, a la norma sobre la que en este momento nos están ilustrando—, si es instrumento suficiente para resolver o atenuar algo que el señor Garrigues Walker ha comentado que está en la naturaleza de las cosas —parafraseando a Lucrecio, me imagino—, que es la corrupción. Lo que pasa es que la transparencia es la antítesis de la corrupción y la que puede evitarla para que en el ámbito de la regeneración democrática se pueda convivir en un sistema transparente y pulcro, por tanto, prorrobo, en el sentido más etimológico del término.

Nos encontramos con sus propuestas que acreditan una insatisfacción en relación con la suficiencia del carácter preventivo de esta ley para resolver las patologías atinentes a la corrupción, a la transparencia en la acción política, incluso también a la eficiencia en el ámbito del desarrollo de las actuaciones políticas. He tomado buena nota y cuando tenga el documento —porque no solo las taquígrafas han tenido dificultades sino que algunos de nosotros también las hemos tenido para seguir las proyecciones, porque eran sustituidas unas por otras con mucha rapidez— lo utilizaremos para intentar redactar enmiendas, porque algunas de sus sugerencias me parecen particularmente pertinentes.

Plantea una cuestión sobre la que todos hemos pensado, que es la no inclusión de los partidos políticos, organizaciones sindicales y la Casa Real, que me parece que es más anecdótico que relevante. En relación con los partidos políticos y organizaciones sindicales, países como Alemania, Austria y otros, sobre todo continentales, centroeuropeos, ya sujetan a controles muy parecidos, cuasi institucionales, el régimen y funcionamiento de los partidos políticos. Lo que pasa es que las propuestas que usted hace traspasan la legislación más rigorista en esta materia de control de los partidos políticos, que es la alemana, que va mucho más allá, porque prácticamente los somete a una especie de *streptase* absoluto y de control de todas sus actuaciones patrimoniales, de funcionamiento interno, etcétera, ante la ciudadanía. Creo que habría que buscar un punto de equilibrio razonable, porque tampoco son entidades de naturaleza pública, aunque es verdad que la sentencia del Tribunal Constitucional del año 2003, que declara constitucional la actual Ley de Partidos Políticos del año 2002, les confiere esta naturaleza de organismos no privados sino parapúblicos, en tanto en cuanto sirven de instrumento para representar a la ciudadanía y para el ejercicio de la función de representación en asuntos públicos en el Estado español de forma casi monopolística, porque no hay más que partidos que ejerzan esta función de representación o que posibiliten a los ciudadanos la actuación en los asuntos públicos. Desde esa perspectiva me parece muy bien, pero con algunas limitaciones, porque fundacionalmente tampoco son instituciones de naturaleza jurídico-pública. Hay que buscar las funciones que constitucionalmente se les asignan, pero no en exclusiva, aunque *de facto* se han convertido en exclusivas en el Estado español, cosa que no sucede en otros países, donde existen otros mecanismos de representación directa que cohonoran su actuación con los partidos políticos. Aquí son el único instrumento de representación política y de traslación de personas que configuran luego la soberanía o los órganos soberanos. Repito que me parece muy bien, aunque con algunas limitaciones. No son instituciones públicas en el sentido administrativo o constitucional de la expresión, aunque sí parapúblicas, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Con los sindicatos pasa lo mismo. Cuando negocian un convenio colectivo, en el ejercicio de lo que se denomina mayor representatividad en la Ley Orgánica de Libertad Sindical, no afectan a sus afiliados sino a los contenidos de ese convenio colectivo que regula las condiciones laborales de todas las personas ubicadas en los ámbitos personales, funcionales y materiales del conflicto colectivo. Los convenios colectivos tienen funciones *erga omnes*, lo cual atribuye a los sindicatos más representativos el ejercicio de funciones también *erga omnes*, *ultra vires*, que van más allá de un mero ejercicio de representación

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 34

privatista, porque es un ejercicio de representación pública, también en el sentido más jurídico, más administrativo de la expresión.

De dos exclusiones de la ley usted parece estar conforme con la inclusión de dos: los partidos políticos y los sindicatos. Esa es la primera cuestión. Estoy en una posición muy proactiva a la inclusión, pero con algunas limitaciones. Por poner un ejemplo le diré que no es lo mismo el Instituto Nacional de la Seguridad Social que el Partido Popular, el Partido Socialista o el Partido Nacionalista Vasco. No podríamos realizar una equiparación de carácter absoluto y que el control sobre los partidos vaya todavía más allá del que se tiene sobre las entidades gestoras de la Seguridad Social.

Ha planteado la segunda cuestión relevante, que es la de las excepciones, sobre la que el señor González Pons y yo llevamos discutiendo toda la mañana. Hay doce excepciones que son omnicomprendivas. Por ejemplo, la restricción del derecho de acceso en el artículo 11 prácticamente es universal. Comprendo que hay que proteger el desarrollo o la regeneración del lince en España, pero establecer como excepción la protección del medio ambiente con la finalidad de proteger especies en extinción como el lince, me parece una desmesura por parte del legislador. Vamos a ver si somos capaces de acotar las excepciones, que son 12, porque algunas de ellas son del tenor de la política económica y monetaria, como si hubiera algo de las actividades de las administraciones públicas que no afectara a la política monetaria, o de la igualdad de las partes en los procesos judiciales, como si no tuvieran nada que decir los jueces en materia de declaración de secreto de diligencias procesales, o de los intereses económicos y comerciales. ¡Ahí queda eso! ¡Chúpate esa! A ver qué queda fuera de este ámbito de la función pública. Si no aquilatamos esto, por la vía de excepción desaparecerá de la ley, se difuminará y pasará a una dimensión parecida al Pokémon. Usted ha escrito mucho sobre el ámbito de las excepciones y ha llegado a afirmar en un artículo: El clientelismo y el deficiente control de la financiación de los partidos son variables que están detrás de los escándalos recientes, pero también influyen un exceso de leyes innecesarias y la ausencia de otras necesarias. Me gustaría saber si por la vía de las excepciones nos empezamos a encontrar con otra innecesaria y no con otra necesaria.

En cuanto a la vía competencial, todo el mundo está penetrando con el brazo encogido, utilizando el símil de los tenistas. La vía competencial es compleja, en tanto en cuanto la Constitución española, los estatutos de autonomía, la Ley de Bases de Régimen Local —la anterior y espero que la nueva también— y las leyes forales establecen excepciones o atribuyen a determinadas instituciones de ámbito municipal, que es donde usted trabaja fundamentalmente, y a las comunidades autónomas o a las forales competencias exclusivas de autorregulación y de autogobierno que obligan —como se ha comentado antes— a establecer convenios de colaboración en materia de evaluación de la eficiencia de las políticas públicas que pueden convertirse, si se aplica la totalidad del articulado de la ley que aprobemos, en contratos de adhesión que supondrían una vulneración de las competencias que, repito, el bloque de constitucionalidad les atribuye. Este es un problema que debemos debatir con mucha delicadeza y sobre el que no se menciona nada en la ley. Hay solo una mención en la disposición final sexta, que establece baremos para poner un tope a las retribuciones de los concejales y de los alcaldes. ¿A qué viene ubicar una cosa tan extravagante en una ley como esta? ¿No tenemos pendiente la nueva Ley de Bases de Régimen Local para regular estas materias? ¿Dónde está la autonomía municipal? ¿Dónde están las leyes que regulan las retribuciones de los alcaldes? En definitiva, son muchas las disfunciones.

Le he seguido a medias, dada la rapidez con la que ha realizado su intervención, y he visto las proyecciones como he podido, porque cuando estaba terminando de leer una desaparecía de la pantalla y aparecía la siguiente. Esto nos pasa a muchos, pero yo no tengo ninguna legitimidad para criticar a nadie por el abuso en la rapidez de mis locuciones o de mis disertaciones. Tengo que decirle que estando de acuerdo en la generalidad de lo que usted ha dicho, creo que lo que nos va a faltar aquí para que con esta llave que usted ha tenido la generosidad de proporcionarnos podamos cerrar o abrir la puerta —no sé lo que tenemos que hacer en materia de corrupción, si cerrar o abrir, espero que cerrar— de la corrupción, es saber si esta ley va a ser suficiente o tantas insuficiencias como usted ha manifestado hacen que requiera complementos muy relevantes para resultar eficiente.

El señor **VICEPRESIDENTE** (Vera Pró): Señor Olabarriá, usted también ha ido rápido, aunque no lo suficiente y se ha excedido en cinco minutos.

En nombre de Unión Progreso y Democracia, tiene la palabra la señora Lozano.

La señora **LOZANO DOMINGO**: Señor Lizcano, muchas gracias por su intervención y por el grado de precisión de las objeciones que ha planteado a la ley, a pesar de que es verdad que algunas de ellas no

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 35

nos haya dado tiempo a seguirlas en su totalidad. Le agradezco especialmente la apelación que ha hecho a los partidos políticos, a que nos tomemos en serio el hartazgo de la ciudadanía, sobre todo, porque creo que durante los últimos años se ha demostrado la incapacidad de los partidos políticos de autorregularse y por eso se llega a la evidencia de la necesidad de que esa regulación sea obligatoria por ley. Pero como da la casualidad de que esto tiene que partir de los propios partidos políticos representados en esta Cámara, es muy fácil que si quedan excluidos de esta ley los ciudadanos interpreten que nuevamente buscan el resquicio para mantener un privilegio respecto a su estatus y en comparación con el resto de las administraciones públicas. De todas formas —también es importante—, cuando se habla de los partidos políticos y se generaliza me veo obligada a decir que algunas de las medidas que ha propuesto ya las ha puesto en marcha mi partido, Unión Progreso y Democracia; por ejemplo, hacemos públicas las cuentas en nuestra página web. Creo que también es justo señalarlo, en primer lugar, para evitar la generalización, que es tan dañina para la política y, al final, para la democracia, y, en segundo lugar, porque es la demostración de que se puede hacer. Se plantea que el Instituto Nacional de la Seguridad Social no es igual que un partido político; efectivamente, pero eso no impide que las cuentas se hagan públicas. Se puede hacer y nosotros lo hacemos. Creo que es justo señalarlo.

Me parece muy fructífera su recomendación porque procede de usted como ciudadano, y revela una conciencia de ciudadanía admirable, y también como representante de la sociedad civil, incluso diría que de la sociedad civil de la mejor calidad posible. **(El señor presidente ocupa la Presidencia)**. Me parece que la coalición Pro Acceso, que se ha formado con distintas organizaciones interesadas en la transparencia, es tan transversal y en ella coinciden organizaciones de tan distinto tipo que revela la necesidad que tenemos de esta ley de transparencia y de que sea buena. Ya que hemos llegado tarde, al menos acumulemos todo el conocimiento y toda la experiencia que ya circula por el mundo respecto a este asunto.

Le voy a formular algunas preguntas, aunque inevitablemente algunas de ellas son recurrentes, ya que es usted el último interviniente de esta mañana. Me interesaría mucho saber —se lo he preguntado al señor Garrigues y como tenía muchas cuestiones no me ha contestado— si aparte de las deficiencias concretas que ha señalado, con las que yo coincido prácticamente al cien por cien, percibe que hay un cambio de paradigma en el sentido de que la Administración manifieste a través de esta ley la conciencia de que la información es un patrimonio de la ciudadanía que ella meramente gestiona, distribuye y administra, pero no que es de su propiedad, y a regañadientes va haciendo concesiones sobre algo que considera patrimonio propio y no de los ciudadanos. Creo que ese sería el cambio de paradigma real y nosotros no lo percibimos en esta ley.

Ha hablado de algo que también he señalado esta mañana, y que me parece muy relevante que lo diga usted, que son las pocas garantías que hay para el propio cumplimiento de la ley. A la hora de abordar la transparencia y la lucha contra la corrupción, uno de los problemas es que da sensación, y los ciudadanos así lo perciben, de que hay algunas personas vinculadas a ciertas élites políticas que quedan al margen de la aplicación de la ley. Esto es tremendo, porque significa que el Estado de derecho no existe. El imperio de la ley es imperio porque está por encima de todo el mundo y porque se le aplica a todo el mundo. Hay pocas garantías para el cumplimiento de la ley y existen deficiencias, señaladas por el Consejo de Estado, en cuanto al régimen de sanciones e infracciones. Quisiera que detallara cómo se podría mejorar en este aspecto para que no hagamos otra ley más que no se cumpla, ya que otro de los grandes problemas de la legislación en España no es tanto si las leyes están mejor o peor hechas sino que no se cumplen o no lo suficiente.

No gustaría que se pronunciara sobre los riesgos que, a su juicio, entraña el hecho de que el derecho de acceso no esté vinculado a un derecho fundamental. Usted lo ha señalado, pero creemos que sería bueno abundar un poco más en esta materia. Quisiéramos conocer qué solución se les ocurre respecto a la agencia que debe garantizar la aplicación y el cumplimiento de la ley, porque ha comentado que tal y como se concibe en el proyecto de ley no es independiente. Nosotros planteamos esa misma objeción. ¿Cuál sería la alternativa? Porque también se ha hablado de la posibilidad de que lo hiciera la propia Agencia de Protección de Datos, que tiene unas implicaciones que, a nuestro juicio, serían negativas. ¿Cómo sería esa agencia ideal que debería supervisar la aplicación y el cumplimiento de la ley?

Usted pertenece a una ONG internacional —lo he dicho, pero lo repito porque me parece muy interesante— y conoce la experiencia acumulada que tienen otros países sobre este asunto. Nos gustaría que nos dijera qué podemos aprender de esas experiencias y que podemos incorporar a nuestra ley, antes de que dentro de seis meses o de un año, como se ha comentado en algún momento en la Comisión, veamos que restringir la información relativa al medio ambiente es absurdo. A lo mejor esto ya se ha visto

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 36

en otros países y lo podemos aprovechar para este trámite —eso que llevaríamos avanzado— y de esa forma sacar algo positivo de ese retraso tan lamentable de nuestro país a la hora de elaborar una legislación sobre este asunto.

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

El señor **SERRANO MARTÍNEZ**: Agradezco al profesor Lizcano su intervención.

Por razones políticas, ideológicas y de experiencia personal creo que frente a la corrupción no hay límites, hay que hacer todo lo imaginable y aún más, pero no solo en términos teóricos formulando propuestas sino aplicándolas efectivamente. He dicho ya en otra intervención que creo que el proyecto de ley de transparencia no puede vincularse con la idea de que esta es la ley anticorrupción sino que tiene que llenarse de contenidos —algunos tiene, como es obvio—, dirigidos a garantizar un funcionamiento distinto de los poderes públicos que dé más información al ciudadano, que le permitan controlar más la acción de esos poderes públicos, saber a qué se destinan sus impuestos, valorar la administración de los bienes públicos, etcétera, es decir, buena parte de lo que hemos ido viendo en esa sucesión endiablada de proyecciones. Es verdad que no podemos cerrar los ojos a una realidad que las circunstancias de estos días está haciendo que se multiplique la atención, la reflexión y las alarmas.

Además de estas dos consideraciones quería hacer algunas observaciones y algunas preguntas. Uno de los debates recurrentes a lo largo de la mañana —también ha salido en su exposición— ha sido sobre los sujetos sometidos u obligados a cumplir determinadas cuestiones de acuerdo con el proyecto de ley. He dicho en broma, pero en serio, que en este mantra que se viene repitiendo, con razón, sobre partidos políticos y sindicatos siempre me falta un tercer pie, que son las organizaciones empresariales o, dicho de forma más lineal, los empresarios, porque en los fenómenos de corrupción política de un modo u otro siempre aparece alguien que aporta dinero, da igual cómo. Yo pregunto: ¿Hay que extender estos niveles de transparencia, como dice el artículo 3 del proyecto, solo a las empresas y entidades privadas que prestan servicios públicos o también a aquellas que perciben fondos públicos? Coincido con Emilio Olabarría en determinados juicios de valor sobre cuál es la función que, al menos en algunas de sus actividades, desarrollan sindicatos y organizaciones empresariales, que al final están haciendo normas, normas de verdad, con valor jurídico de tales. Más allá de lo que la Constitución dice en su artículo 7 respecto a ambos tipos de organizaciones, lo cierto es que su actividad inicial es una actividad privada, en defensa de sus afiliados o, por extensión, del conjunto de los trabajadores. Sin embargo, hay una reiterada coincidencia en que deberían estar sometidos a determinado tipo de obligaciones para asegurar la transparencia de su financiación y de sus actividades. Por tanto —esta es una primera pregunta—, ¿hasta dónde habría que extender la relación de sujetos obligados?

Segundo. No es una pregunta, pero lo quiero subrayar, porque es una obsesión personal desde hace años. Deberíamos intentar encontrar hueco en esta norma para incorporar algunas decisiones sobre el sistema de archivos. Tenemos un sistema anticuado no solamente en el acceso sino en lo que hace útil el acceso, que es la organización, la interoperatividad, etcétera. No hago ninguna pregunta, pero me ha resultado muy interesante este tema, porque además es un asunto normalmente despreciado, como refleja el estado de algunos de los archivos, que acumulan papeles pendientes de clasificación, ordenación o, en los tiempos que corren, digitalización, para hacer posible el acceso masivo a sus fondos.

Tercero. Quiero referirme a los límites, el famoso artículo 11, del que ya hablé en la primera de mis intervenciones. Es verdad, y lo he reconocido, que el proyecto recoge, prácticamente con las mismas expresiones, lo que el convenio del Consejo de Europa consagra, salvo una que, por cierto, está protegida por una norma consuetudinaria de nuestro ordenamiento, que es el secreto de las deliberaciones de determinado tipo de órganos; el caso típico es el Consejo de Ministros. Como comentaba hace unos minutos, usando el derecho humano a descansar entre comparecencia y comparecencia, hay que incorporar alguna norma de procedimiento a la hora de determinar quién deniega una información activa o deniega el acceso a una información en función de una de las causas previstas en el artículo 11, porque no es posible delegar una responsabilidad de esa índole en el funcionario encargado de una unidad administrativa de ínfimo rango. Estas son decisiones importantes.

Por otro lado, el tema más importante, el de los sujetos, la incorporación de partidos, sindicatos, etcétera, ¿hasta dónde arrastra? Efectivamente, estas son medidas para prevenir la corrupción, pero esta ley tiene que tener medidas claras, que se identifiquen con un funcionamiento distinto de las administraciones públicas. Y con esto termino.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 37

El señor **PRESIDENTE**: Por el Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra el señor González Pons.

El señor **GONZÁLEZ PONS**: Quiero empezar agradeciendo en nombre de mi grupo la presencia del compareciente, así como su intervención, que he encontrado clarificadora y al mismo tiempo rica en propuestas. La utilización del PowerPoint ha permitido además que haya podido sistematizarse y entenderse perfectamente.

Me gustaría conocer la aplicación que han hecho a los ayuntamientos de los criterios de la nueva ley de transparencia, es decir, qué criterios de la nueva ley de transparencia están cumpliendo los ayuntamientos y con qué efectos y qué resultado ha dado en el informe que han presentado esta mañana. También me gustaría saber si lo han aplicado a las comunidades autónomas y las diputaciones provinciales y si los criterios de la ley de transparencia ya se están cumpliendo o, en su opinión, qué dificultades van a encontrarse las administraciones locales y autonómicas para aplicar la nueva ley de transparencia.

Mi grupo acoge con interés la propuesta que ha hecho sobre la transparencia respecto al patrimonio de las administraciones públicas. Es verdaderamente interesante y vamos a trabajar sobre esa idea.

Se ha extendido sobre el llamado pacto contra la corrupción. Resulta obvio que los partidos tenemos que ganar credibilidad en la lucha contra la corrupción y que un pacto de las distintas fuerzas contra la corrupción serviría como un gran gesto ante la opinión pública y, sin ningún género de dudas, como un verdadero compromiso. El mejor sitio para hacer este tipo de pactos es el Parlamento, porque no hay mejor pacto contra la corrupción que aquel que se traduce en leyes anticorrupción que después pueden aplicar los jueces. Si estamos conociendo prácticas corruptas en España es porque las instituciones están funcionando, porque los medios de comunicación actúan con libertad y en pleno ejercicio de la libertad de prensa, porque la Fiscalía actúa según su estatuto, porque la policía también lo hace y porque los jueces persiguen los casos de corrupción y a los corruptos. Quisiera que se trasladase este mensaje a la opinión pública, porque es un mensaje tranquilizador. Es verdad que muchas veces da la sensación de que son demasiados los casos que están ante los tribunales, pero también es cierto que están ante los tribunales y por eso se conocen. Nuestras instituciones están funcionando, lo que quiere decir que a lo mejor pueden mejorarse, pero que disponemos de instituciones suficientes.

Déjeme que haga también una reflexión en el seno de la Comisión respecto a la inclusión o no de los partidos políticos en la ley de transparencia. Acabamos de modificar la Ley de Partidos Políticos, no hace más que dos meses, los mismos que componemos ahora mismo esta Comisión. Hemos aplicado a los partidos políticos un régimen de transparencia que se anticipa a la ley de transparencia, un régimen que prácticamente no se aplica en este momento a ningún otro instituto público, privado o de naturaleza mixta. Los partidos políticos se someten a la supervisión del Tribunal de Cuentas, tanto a su fiscalización, como a su auditoría, como a su control. Publican las documentaciones que provienen del Tribunal de Cuentas y entregan su documentación no solo en el Tribunal de Cuentas sino también en el Congreso de los Diputados. Los partidos políticos además se someten por dos veces, no solo anualmente, sino también cuando hay un proceso electoral, y han quedado prohibidas las donaciones anónimas. Todo esto ha ocurrido hace dos meses. Lo acabamos de hacer. En realidad, el problema que se está planteando es un problema de sistemática legislativa, es decir, si la transparencia de los partidos debe estar en la ley genérica de transparencia o en la legislación específica de partidos políticos, pero si hoy hay un régimen de transparencia, ese es el de los partidos políticos, que esta Cámara ha aprobado hace no más de dos meses. Por cierto, contiene la obligación legal de publicar en la página web determinados informes de los que el Tribunal de Cuentas remite a los partidos políticos.

Quiero también dejar claro, para que no perdamos el horizonte, que esta no es una ley contra la corrupción, es una ley a favor de las buenas prácticas democráticas, que incluye la lucha contra la corrupción. Lo digo porque en un momento determinado el compareciente ha hecho un matiz, diciendo: Yo soy economista y esto me parece conveniente en aras de la eficacia, aunque los juristas han puesto algunos reparos. Hay que equilibrar la necesaria transparencia con la que debe funcionar la Administración y a la que todos debemos aspirar con la garantía del derecho a la intimidad. No hay ningún derecho que se aplique de manera absoluta, ni el derecho al acceso a la información ni el derecho a la intimidad. Los derechos se aplican a los casos concretos, buscando un equilibrio entre dos parcelas o dos bienes jurídicos igualmente dignos de protección, como son la transparencia y la intimidad. Por eso, cuando se hace referencia a las áreas exentas, la ley no excluye un área de la transparencia, sino que admite que sobre esa área se puedan producir casos concretos de no transparencia. Así es como debe entenderse la política medioambiental. Antes he hecho referencia a la protección de especies en peligro de extinción,

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 38

que aplicando un régimen estricto de transparencia quedarían a merced de los cazadores furtivos si la Administración diera toda la información que tiene al respecto, pero aún resulta más obvio si nos referimos a la información acerca del sistema monetario o relacionada con las finanzas públicas, porque más de una vez he oído en esta Cámara a quienes ahora me acompañan quejarse del daño que hacen a veces a las finanzas españolas determinadas agencias de calificación con sus calificaciones o los especuladores internacionales. Es obvio que dentro de la seguridad nacional que en el mundo contemporáneo tenemos que tener presente está también la estabilidad financiera de España y de su deuda pública. Por eso, me gustaría dejar claro que no existen derechos que se apliquen de forma absoluta, sino que todos los derechos en su aplicación deben compensarse, y cuando la ley habla de áreas de exclusión no excluye el área, sino que admite específicamente que sobre esa área pueden producirse casos de exclusión.

Termino, señor presidente. Me gustaría conocer la opinión del compareciente sobre los límites. El compareciente es un fervoroso partidario de la transparencia, no en vano preside una organización con carácter internacional que la favorece, pero la transparencia también tiene límites. Me gustaría conocerlos, porque los límites relacionados con el derecho a la intimidad son tan dignos de mención como la transparencia. Me gustaría saber cuál es la opinión del compareciente sobre qué límites tiene que tener la transparencia en relación con otros derechos dignos igualmente de protección.

El señor **PRESIDENTE**: Tiene la palabra el señor Lizcano. Le pido que sea lo más estricto posible en la administración del tiempo y lo más sintético que pueda.

El señor **PRESIDENTE DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA** (Lizcano Álvarez): Como cuestión de forma, siento muchísimo haber ido tan rápido. Estaba intranquilo por el poco tiempo que tenía, pero tenía también la tranquilidad de que ustedes disponían de lo más importante de la presentación para leerlo tranquilamente. Eso me tranquilizaba un poco, aunque, efectivamente, les he hecho la vida un poco imposible a las señoras taquígrafas. Lo siento.

Contestando en primer lugar al señor Olabarría, lo más sustantivo que he entendido es que hay instituciones, como los partidos políticos, que no son públicas y por qué vamos a ser más rigurosos en esta ley que lo son otros países. Es cierto que somos los últimos y parece que los últimos siempre tienen la obligación de ponerse al nivel de los más exigentes. Obviamente, mi postura es hacer todo lo que se pueda hacer y que después la realidad normativa, legislativa introduzca limitaciones, controles, prudencia, etcétera. En principio, al ser de las últimas de Europa, tiene que ser más exigente o estar a la altura de las más exigentes. Efectivamente, los partidos políticos no son públicos, pero también es verdad que son los que controlan a las entidades públicas, a las instituciones públicas, al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, por lo que nos parece muy importante que tengan un trato asimétrico respecto a otros. Usted ha mencionado los sindicatos y se ha hablado también de la CEOE, de las patronales. En principio, somos partidarios de que haya transparencia en todo lo que se pueda, como es lógico. A la hora de aquilatar las propuestas, establecemos unas prioridades, siendo posibilistas. Por lo que hemos conocido a través de estudios y datos, el 80% de la financiación de los partidos políticos, de sus *inputs* y sus *outputs*, hablando en términos económicos, es pública, mientras que en los sindicatos y la patronal, según nos han dicho ellos mismos en algunas charlas, aunque son entidades que tampoco son públicas, el porcentaje es bastante más pequeño y ha bajado tanto para unos como para otros al disminuir los fondos del tripartito, para formación, etcétera. Por tanto, están a un nivel más *light* en cuanto a dependencia de los recursos públicos, financiación y gasto público. Quizá se podría trazar ahí una divisoria de lo público a nivel económico en cuanto a la proporción, pero no solamente en cuanto a la proporción de recursos económicos, sino en cuanto al rol fundamental ante la ciudadanía y el control que los partidos políticos tienen sobre las instituciones públicas y sobre el Gobierno. A nuestro juicio, ustedes son un caso distinto, aunque sería también importante que se extendiera a los sindicatos, la CEOE y la Casa Real. En fin, esa es mi opinión y nuestra manera de aquilatar un poco la demanda. En este momento la variable tiempo también es muy importante. Los ciudadanos necesitan una señal de impacto y, no sé si en la medida que nosotros pedimos o por lo menos en una parte importante, se podría introducir en esta ley, no sé si tanto como en el resto de las instituciones públicas o menos, pero cualquier cosa sería mejor que lo que hay ahora, que es cero.

En cuanto a los supuestos del artículo 11, lo que hay que hacer es detallar y clarificar reglamentariamente luego, porque efectivamente no se pueden dar las competencias difusas que se establecen en este artículo a cualquier funcionario que tenga relación con la protección de lince o con otras más concretas. A mi juicio, esto tiene que estar mucho más regulado, mucho más detallado por vía normativa, reglamentaria de lo que lo está en la ley, que en principio recoge una serie de cosas que son muy amplias, muy difusas.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 39

Tampoco sería capaz de decir que es mejor quitarlas, porque puede haber casos muy importantes a nivel económico, medioambiental, etcétera, que tengan que estar contemplados. No se trata de excluir, pero sí de detallar, de compartimentar, de concretar procedimientos. Esto siempre son opiniones.

Me preguntaba la señora Lozano si había un cambio de paradigma en la Administración, si se estaba cambiando el modelo de la Administración, de los funcionarios. Radicalmente, no. De momento, no. A lo mejor con esta ley sí, pero de momento son muy reacios a cambiar la cultura, las normas, etcétera. Siguen teniendo muchos miedos de sus superiores. Les es más cómodo no proporcionar la información. No saben si pueden darla o no. Tienen además una visión un poco patrimonial de la información. Pongo un ejemplo. Cuando realizábamos el ITA, el índice de transparencia de los ayuntamientos, una persona muy relevante de un ayuntamiento nos dijo textualmente que para qué pedíamos tanta información, que los ciudadanos no pedían más que cuatro cosas. Si los ciudadanos no piden más cuatro cosas, las ochenta cosas que nosotros pedimos son importantes, porque a lo mejor hay ciudadanos que piden las otras setenta y seis o que pueden disponer de ellas en algún momento. Hay todavía una cultura de opacidad, de comodidad y de negligencia, diría yo, en muchos casos. En cuanto al hecho de contestar o no, establecería en el régimen de infracciones y sanciones un sistema de apercibimiento o multa por no contestar.

Respecto al capítulo II, plantea si sería bueno que el derecho de acceso fuera fundamental o no. No he tenido la oportunidad ni la suerte, porque estaba en otro sitio, presentando el ITA, de escuchar al señor presidente de la Agencia de Protección de Datos. Si fuera un derecho fundamental iría por la vía orgánica. Tiene más trabas, más problemas, más dificultades, más retrasos, pero hubiera sido bueno que fuera ley orgánica para contraponer el derecho a la información con el derecho a la negación, que es la protección de datos, para equilibrar un poco. También es verdad que la sanidad y la educación no están contempladas por ley orgánica y son derechos fundamentales, que se aplican y de los que todos estamos convencidos. En principio, hubiera sido deseable, aunque a estas alturas más vale que salga la ley que estar dando vueltas a si tiene que ser orgánica o no. De todas maneras, hubiera sido lo ideal.

Me preguntan si agencia independiente o no. Nosotros no tenemos una fórmula mágica, pero para empezar no nos parece que lo mejor sea que un organismo dependiente del Gobierno controle o sancione al propio Gobierno. Hay una vía postulada por alguna parte de la doctrina o por alguna parte de la sociedad civil, que es la Agencia de Protección de Datos. Yo tampoco lo veo, porque ahí están un poco los dos contrapuntos de dar la información y de negarla y entonces existe cierto riesgo de que a la persona le pueda más la prudencia que lo otro. Si es el mismo organismo, yo diría que no. Se tendría que crear una agencia independiente. Se dice que no hay presupuesto, que no hay dinero. Pues al menos se podría utilizar temporal o establemente alguna de las que hay. Se habla también, lo hemos comentado alguna vez, de crear una oficina dentro del Defensor del Pueblo. Así, estaría dentro de un organismo existente y no habría que gastar tanto dinero. No se cuál es la viabilidad financiera y jurídica, pero podría ser una posibilidad mejor en todo caso que lo que ahí, que es una dependencia orgánica. Por supuesto, no hay que dudar de que los funcionarios sean honrados, pero siempre es mejor que las cosas estén claras institucional y orgánicamente.

Experiencias positivas de otros países. ¿Cómo se puede aprender de otros países? Si nos situamos de Francia hacia arriba, aquí, en Europa, podemos aprender mucho de muchas cosas. Los Gobiernos nórdicos, por ejemplo, tienen unos estrictos códigos de conducta. Hay muchos países que tienen ley de protección de los denunciantes, hay muchos países que tienen otro sistema electoral, no de listas cerradas. Habría que ver en función de qué caso o de qué área se podría mejorar, pero la realidad es que tenemos muchos vecinos no muy lejanos, aquí, en Europa, que podríamos utilizar como referentes.

Contestando al representante del Grupo Socialista, yo pongo en el mismo plano a sindicatos y CEOE. Son instituciones que están en uno y otro lado de las empresas, de las organizaciones económicas. Para mí, si se metieran unos, se tendría que meter a los otros; si no, se podría decir, primero, que no son públicos y, segundo, que tienen poca intensidad financiera y de gasto procedente del sector público. Sinceramente, no me ha dado tiempo a estudiar el tema. En todo caso, habría que ver si son las que prestan los servicios públicos, es decir, en razón del objeto —en las empresas, me refiero—, o las que reciben dinero público, es decir, en razón del sujeto. Yo creo que debería ser una combinación de ambas, es decir, las que prestan servicio público, por el objeto que tienen, que es muy importante, porque son las que prestan el servicio a los ciudadanos, y las que reciben mucho dinero público, aunque están obligadas por otras legislaciones, vía ley de subvenciones, etcétera. Creo que las quince cosas que se recogen en el artículo 7, tal como está ahora redactado, son buenas.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 40

Finalmente, el señor González Pons me ha preguntado sobre los criterios de aplicación de los indicadores del ITA. Primero, el área F, que es la de los ayuntamientos, para la que hemos creado quince nuevos indicadores, es el área más baja, con 57,4%. Son los que están más flojos, y es una media, porque hay muchos ayuntamientos que están muy poco preparados. Es una cosa que tienen que mejorar, pero van a tener al menos un año para hacerlo o para ir preparando la información. Queríamos hacer una especie de radiografía. Es el área más baja. También es verdad que muchos ayuntamientos se han dedicado durante dos o tres meses a ir publicando toda la información que pedíamos. Es como un examen, se lo mandamos y luego dejamos que lo hagan en casa y nos envíen los resultados. Por supuesto, revisamos absolutamente todo para comprobar que es verdad. Si lo tienen publicado, mejor; eso es lo buscamos, que todo el mundo se beneficie. Se han dedicado a esto durante unos meses —además nos estaban llamando todo el rato para preguntarnos— y han mejorado, pero esta área es todavía la más floja. También nos dio tiempo a hacerlo para el Incau, el índice de las comunidades autónomas. Creo recordar que fueron dos comunidades autónomas, La Rioja y el País Vasco, las que estaban prácticamente preparadas para la entrada en vigor de la nueva ley. Esto obliga a todas las entidades públicas y lo vamos a hacer también para las diputaciones. En cuanto a los organismos del agua, los especialistas, que son los que saben de todo esto, nos han dicho que a lo mejor tenemos que ver otra ley, pero la ley de transparencia también va a afectar a las confederaciones hidrográficas, que son entidades públicas. Vamos a seguir testeando la preparación para la ley de transparencia, porque es muy importante. Además dan ejemplo, porque otros ayuntamientos más pequeños, que no entran dentro de los 110, nos están pidiendo voluntariamente que se lo hagamos, es decir, hay cierta sensibilidad por ser transparente ante los ciudadanos. No sé con qué fines o si es por convicción, pero en cualquier caso existe una preocupación por este tema.

En cuanto al pacto contra la corrupción en el Parlamento, creo que es el mejor lugar. Por eso me he permitido proponérselo aquí, aunque les haya parecido a ustedes un poco osado, porque es el mejor sitio, esta Comisión precisamente y el Parlamento en su conjunto.

Respecto a la proporción, efectivamente, hay una proporción pequeña para que funcionen las instituciones. También es verdad que hay un problema de medios y que ahora justamente no es la mejor época desde el punto de vista económico para que se creen nuevas obligaciones, pero son cosas muy básicas. Además, no son caras, porque como se tienen los documentos, lo que hay que hacer es subirlos a la red. Se supone que a los ayuntamientos pequeños, que hay muchísimos en España, les van a ayudar las diputaciones, así tienen —entre comillas— algo que hacer; en realidad tienen que hacer mucho y hacen mucho, pero me refiero a que ahora están en el disparadero, porque tienen más recursos que competencias. Sería importante que todas las instituciones públicas publicitasen, y si tienen pocos recursos, que se ayuden unas a otras. Sería una forma de complementarse en vez de las duplicidades y triplicidades que hay. Esa sería otra cosa importante, la racionalización de los recursos públicos.

Efectivamente, en cuanto a los partidos políticos, la ley de financiación de los partidos políticos ha sido una mejora. Yo la veo muy bien, pero sigue siendo un poco insuficiente, sinceramente, porque publican las cuentas cuando las ha supervisado el Tribunal de Cuentas y ya vemos el retraso que está teniendo, que ojalá se subsane en el futuro. Cuando se publican los datos que han salido del Tribunal de Cuentas, muchas de las pegas que pone o de las salvedades que hace ya no tienen remedio. Sería mejor que eso trascendiese no sé si en tiempo real, pero con más frecuencia, o sea, que estuviese metido también en esta ley, aunque para eso hubiera que modificar la Ley de Financiación. Sé que la han modificado hace muy poco, pero también se va a modificar el Código Penal, que es una ley importante, con el título II del buen gobierno. A mi juicio, no es una dificultad extrema que haya que cambiar o que retocar esta ley que han aprobado ustedes mismos hace muy poco.

Se ha referido usted a que yo he dicho que era economista. Me refería a que no soy un experto jurista. Se habla del silencio positivo y de que es más eficiente que toda la información fluya, pero también es verdad que los juristas —ahí yo no debo meterme— dicen que el silencio positivo trae otros problemas. Me refería a eso, a que soy economista y no jurista, y si los juristas dicen que el silencio positivo también podría tener algún problema, este tema debería dirimirse por quien más sabe de estas cosas.

En cuanto a los límites de la transparencia —y con esto acabo— hay que ser muy cuidadoso con ellos. Efectivamente, los que estamos en estas instituciones y los ciudadanos normales no somos unos fanáticos de la transparencia. Hay que cuidar mucho el derecho a la intimidad, aquello que pueda dañar al público o a ciertos colectivos. Hay que ser muy cuidadoso. Que no se nos vea como radicales o fanáticos de la

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 248

23 de enero de 2013

Pág. 41

transparencia. Hay que ser muy cuidadosos, pero se puede hacer más de lo que hay ahora aún siendo muy cuidadosos. Soy muy prudente en el tema de los límites.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Lizcano, por su comparecencia. Le reitero el agradecimiento de la Comisión por su disposición a ayudarnos en esta ley de transparencia. Como les dije al principio, espero que en los próximos días haya una reunión de Mesa y portavoces para fijar las comparecencias que se han solicitado.

Se levanta la sesión.

Eran las dos y treinta minutos de la tarde.

cve: DSCD-10-CO-248