

ANTE EL CONSELL DE LA GENERALITAT

MEMORIA ANUAL DE LA COMISION EJECUTIVA DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA

Tal como establece el artículo 42.1-m) de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana (en adelante Ley de Transparencia), la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno tiene que presentar una Memoria anual ante Les Corts y El Consell sobre su actividad, así como sobre aquellas recomendaciones y requerimientos que considere necesario realizar.

Aunque la Ley entró en vigor en abril de 2015, la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante Consejo de Transparencia) no se pudo constituir hasta el 22 de diciembre de 2015, tras la publicación en el DOCV del 21 de diciembre del decreto de nombramiento de sus cuatro primeros miembros (mientras que el quinto a la hora de elaborar esta Memoria todavía no había sido publicado en el DOCV). Es por este motivo que esta Comisión Ejecutiva del Consejo no puede elevar informe alguno por lo que respecta a su actividad en materia de reclamaciones y consultas, toda vez que no pudo materialmente llegar a conocer ninguna durante el año 2015. Pero a la vista de la experiencia acumulada en estos meses, sí ha estimado conveniente exponer algunas cuestiones que en este corto periodo de funcionamiento se han podido observar, y que plantean dificultades importantes para el buen hacer de este Consejo.

La Ley 2/2015, al menos formalmente, quiso hacer una apuesta ambiciosa en materia de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Sin embargo, el diseño institucional por el que optó respecto al órgano al que atribuye el control del cumplimiento de estas obligaciones (el Consejo de Transparencia) no parece ser el más adecuado para que dicha apuesta resulte eficaz. La Ley ya ha sufrido varias reformas, y en estos momentos se está tramitando una

proposición de ley que, pese a ser sobre otra materia, también propone reformarla en muchos puntos. Sin embargo, ninguna de estas reformas parecen resolver, incluso los agravan, los problemas que encontramos y que a continuación pasamos a señalar.

En nuestra opinión, el problema fundamental consiste en que la Ley de Transparencia decidió atribuir al Consejo de Transparencia gran número de responsabilidades, mientras que el diseño orgánico y funcional de dicho órgano dificulta enormemente la posibilidad de cumplirlas adecuadamente. Basta echar una ojeada a las 15 competencias contempladas en el art. 42 de la Ley de Transparencia para hacerse una idea del amplio catálogo de funciones encomendadas a este órgano. Muchas más que, por ejemplo, las atribuidas al Consejo Estatal o a otros órganos autonómicos que asumen funciones en estas materias. Por destacar sólo algunas de ellas: resolver las reclamaciones en materia de acceso a la información; resolver consultas de los sujetos obligados por la ley; aprobar recomendaciones; asesorar e informar preceptivamente todos los proyectos normativos en la materia; adoptar criterios de interpretación uniforme; instar la incoación de expedientes disciplinarios o sancionadores; requerir, a iniciativa propia o como consecuencia de denuncia o reclamación, la subsanación de incumplimientos de las obligaciones recogidas en esta ley, etc. Mención especial merece la obligación de velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en los portales de transparencia de en torno a 600 administraciones locales y autonómicas.

Junto a todo ello, durante esta primera etapa se está teniendo que atender a todo el trabajo de puesta en funcionamiento que aún no se ha podido completar: diseño y redacción de contenidos y lanzamiento de la página web; redacción de formularios; acuerdo del diseño de resoluciones; discusión de criterios interpretativos; diseños de comunicaciones, etc. Téngase en cuenta además que, al tratarse de un órgano colegiado, ha habido igualmente que determinar el régimen de funcionamiento interno del órgano, así como de su gestión: convocatorias, actas, etc.

Pero es que a esas competencias deben añadirse las que le van atribuyendo a través de desarrollos normativos posteriores: sin ir más

lejos por la recientísima Ley 5/2016, de Cuentas Abiertas para la Generalitat Valenciana, que encomienda a este Consejo velar por el cumplimiento de las obligaciones consignadas en la misma. También el nuevo Código de Buen Gobierno ha atribuido nuevas funciones al Consejo así como las que se incorporarían en caso de aprobarse la

proposición de ley de la Agencia Valenciana de Lucha contra el Fraude y la Corrupción ahora en tramitación.

Ante esta cantidad de funciones, parecería que el diseño por el que se debería haber optado para el Consejo de Transparencia es el de un órgano fuerte en todos los sentidos: plena independencia funcional, orgánica y presupuestaria, así como una adecuada dotación de medios materiales y humanos, etc. Sin embargo, nos encontramos con que, pese a ser posiblemente en todo el panorama español el órgano autonómico con más funciones en este ámbito, cuenta con un diseño claramente inadecuado para poder desempeñarlas. De modo que se corre el riesgo de que muchas de estas funciones acaben siendo puramente nominales y de las que realmente se puedan acometer, no pueden objetivamente cumplirse en los plazos que resultarían razonables.

La Ley establece que la condición de miembro del Consejo no exige dedicación exclusiva ni dará derecho a remuneración, con la excepción de la percepción de dietas o indemnizaciones. Actualmente solo se abonan los gastos de transporte generados por la necesidad de desplazamiento de algunos de sus miembros. Resultaría conveniente, al menos, que estas dietas o indemnizaciones fueran establecidas lo antes posible con la dignidad requerida para compensar el grado de especialización y el nivel de dedicación que exige el desempeño de esas funciones. Y, sobre todo, que estén predeterminadas para que su percepción no tenga que depender de decisiones puntuales que necesariamente habrán de ser tomadas por órganos sujetos a su control.

Los problemas de esta falta de reconocimiento de dedicación podrían verse en parte atenuados con el apoyo de una oficina auxiliar bien dotada, no sólo en términos administrativos, sino fundamentalmente técnico-jurídicos, dada la naturaleza de la mayoría de sus competencias.

Aunque la Ley de Transparencia determina que el Consejo de Transparencia debe actuar con plena independencia funcional, también establece que el soporte administrativo para el mismo será prestado por una unidad administrativa de la Conselleria competente en materia de transparencia y acceso a la información pública. En estos momentos, dicha unidad está adscrita a la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació (aunque en el futuro podrá ser otra), siendo sus gastos sufragados por la misma. No se entiende que un órgano con todas esas competencias tenga que depender de una Conselleria, a la que debe controlar, en todo lo que se refiere a su organización. La independencia funcional aconsejaría que el Consejo también pudiera organizar autónomamente la composición de la oficina de apoyo, la organización o asistencia de sus miembros a eventos considerados beneficiosos para el mejor funcionamiento del Consejo de Transparencia, etc., todo ello lógicamente dentro de los límites presupuestarios existentes.

En otros Consejos de Transparencia y Acceso a la Información españoles, que en gran manera se aproximan al delineado en la Comunidad Valenciana, las soluciones son diferentes y más idóneas que las establecidas en la ley 2/2015, a pesar de que las funciones son semejantes o, en todo caso, menores. Empezando por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal, que goza de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, además de tener autonomía funcional y organizativa (art. 33.2 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno (LTAIBG). Desde perspectiva semejante, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía también tiene personalidad jurídica propia, y plena capacidad y autonomía orgánica y funcional (art. 43.2 Ley 1/2014, de 24 de junio, Transparencia Pública de Andalucía). El Comisionado/a de Transparencia y Acceso a la Información Pública de

Canarias actúa con autonomía y plena independencia (art. 58.2 Ley 12/2014, de 26 de diciembre, Transparencia y Acceso a la Información Pública), y depende directamente del Parlamento de Canarias (art. 62 Ley). De la misma forma, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña goza de plena independencia orgánica y funcional, sin sumisión a instrucciones jerárquicas de ningún tipo (art. 39.2 Ley 19/2014, de 29 diciembre, Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno). Debe ponerse de relieve que todos ellos gozan de plena independencia funcional y orgánica, y algunos disponen de personalidad jurídica propia. Asimismo, todos sus Presidentes y, en su caso, Consejeros, tienen dedicación exclusiva, debiendo destacarse de nuevo que las funciones asignadas al Consejo valenciano se cuentan entre las más numerosas de todos los Consejos mencionados.

Y, en materia de presupuesto –cuestión ésta susceptible de dar una idea de la infraestructura y personal puestos a disposición de los distintos consejos de transparencia para cumplir sus funciones–, debe señalarse que el Consejo estatal maneja un presupuesto anual de 2.9 millones de euros con menos funciones y menos administraciones a las que controlar; el de Andalucía comenzó con 1.2 millones de euros; el modesto comisionado canario cuenta con medio millón de euros. En el caso de la Comunidad Valenciana no hay siquiera una partida presupuestaria asignada a dicho órgano.

Por otro lado, la composición de la Comisión Ejecutiva fue objeto de reforma (a través de la Ley 2/2016 de 4 de marzo), pasando a estar constituida por un número de miembros igual al de grupos parlamentarios con representación en Les Corts (actualmente 5). La vinculación directa con el número de grupos parlamentarios parece mandar el mensaje de que cada uno de ellos nombra a un miembro de la Comisión, generando la impresión de que se trata de una correa de transmisión de los partidos con representación parlamentaria. En nuestra opinión si algo resulta fundamental es, por el contrario, que se refuerce la idea de absoluta independencia de sus miembros.

Por último, debe destacarse que, hasta el momento, no se ha constituido la Comisión Consultiva del Consejo de Transparencia, que podría haber ayudado en estos primeros meses a la actuación de la Comisión Ejecutiva. Creemos que dicha constitución podría y debería llevarse a cabo inmediatamente, sin necesidad de esperar a la aprobación del reglamento, y es por ello que desde esta Comisión Ejecutiva se querría instar a todas las instituciones y entidades referidas en el art. 41 de la Ley de Transparencia a llevar a cabo el nombramiento de quienes les vayan a representar en la Comisión Consultiva del Consejo a la mayor brevedad posible. De hecho, en otras Comunidades Autónomas uno de los primeros desarrollos de la ley ha sido precisamente la constitución de las Comisiones Consultivas, conscientes de la importancia que tienen en la aplicación del derecho de acceso a la información, mientras que aún no se ha aprobado ningún reglamento que desarrolle las respectivas leyes, ni siquiera el estatal.

Con las cuestiones planteadas, la Comisión Ejecutiva pretende llamar la atención de Les Corts y El Consell sobre algunas de las dificultades a las que nos enfrentamos, que son muchas, en la consecución de los muy importantes objetivos establecidos en la Ley 2/2015 al servicio de los intereses generales y que, en nuestra opinión, constituyen un obstáculo en su funcionamiento eficaz.

En Valencia, a 12 de mayo de 2016

El Presidente del Consejo de Transparencia,
Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

Ricardo García Macho