



INFORME DE EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA

RESUMEN EJECUTIVO

Órganos constitucionales y de relevancia constitucional y entes reguladores

OBJETIVO DEL INFORME

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) tiene entre sus mandatos, la elaboración de una memoria anual en la que incluirá información sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno (LTAIBG). Dicha memoria será presentada a la Cortes Generales (art. 39.d))

La información que requiera la ley habrá de ser detallada y analizará las distintas obligaciones, especialmente las de publicidad activa y acceso a la información pública enunciadas en los art. 5 a 24 de la Ley.

El Consejo, creado en el art. 37 de la Ley 19/2013, al ser un órgano de nueva creación, ha tenido que “fabricar” una metodología que permita el control, seguimiento y evaluación del cumplimiento de la ley por sus sujetos obligados.

Para ello, ha suscrito un convenio de colaboración con la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), la elaboración de un sistema propio, público, independiente y gratuito que permitiera analizar las obligaciones de la ley, ofrece a cada uno de los sujetos obligados, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo.

La metodología propia, se concretó en el Proyecto MESTA, acrónimo que responde a la denominación Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia en la Administración, y que ya ha sido presentado el pasado 28 de marzo.

LAS CARACTERÍSTICAS DE MESTA

Las características son las siguientes:

- ▶ Se trata de la metodología opcional de verificación del cumplimiento de la Ley.
- ▶ Se ha elaborado con estricta vinculación a las obligaciones contenidas en el texto de la Ley 19/2013, habiéndose identificado 60 indicadores que corresponden a los 60 ítems en que se desglosan las obligaciones de publicidad activa que recoge la norma.
- ▶ Su metodología reduce al mínimo la percepción subjetiva de sus autores y se refiere específicamente a los textos y las materias que impone la ley en materia de publicidad activa.
- ▶ A esta característica hay que añadir las materias cualitativas que recoge el art. 5 de la Ley, y que aseguran no solo el cumplimiento de la misma, sino su calidad y comprensión por sus destinatarios, que son los ciudadanos.
- ▶ La metodología es aplicable a todos los sujetos obligados, al respetar las áreas que no aplican o no están obligadas para la institución concreta sin que esta realice el resultado final.
- ▶ Esta puede ser también aplicada a la parte básica de las Administraciones Territoriales y a los sujetos privados obligados.
- ▶ También tiene una capacidad adaptativa para incluir, bajo los mismos parámetros, las exigencias de las leyes autonómicas, o de las ordenanzas principales que sean más expansivas que la legislación básica.
- ▶ Desde el punto de vista de los sujetos destinatarios
 - MESTA es aplicable al Portal de transparencia de la AGE, a las páginas webs de los organismos integrantes del sector público estatal y a al resto de sujetos obligados por el art. 2 de la Ley 29/2013.
 - También a los partidos políticos, organizaciones sindicales, organizaciones empresariales obligadas y a aquellas entidades públicas que perciban subvenciones públicas en los términos del art. 3 de la mencionada Ley.
 - A las 17 Comunidades Autónomas y a las 2 ciudades Autónomas.
 - Se trataría de un total de:
 - 13 Ministerios
 - 4.754 organismos, entidades y sociedades públicas estatales, autonómicas y locales
 - 8.124 Ayuntamientos
 - 3.708 Entidades Locales Menores
 - 981 Mancomunidades

✓ TOTAL: 17.580

- Más las Empresas privadas que reciben subvenciones, término y cantidad no conocida por no existir un seguimiento oficial.
- Y por todo aquel organismo que desee hacer su evaluación interna y/o externa de su grado de cumplimiento de la Ley de Transparencia.

VALORES

El valor fundamental de MESTA es que no es una metodología intuitiva ni perceptiva, que peina toda la ley para ser completa e integral, que es propia del Consejo y que se cede gratuitamente a todo el que desee utilizarla.

También hay que destacar que se ha elaborado con participación de las Comunidades Autónomas y que han sido todas ellas compañeras de viaje en la elaboración y definición del proyecto.

Por último, es importante que una metodología tan completa y voluminosa tenga un desarrollo electrónico que la sustente. Así, dentro del convenio que el CTBG ha suscrito con la Secretaría General de Administración Digital del Ministerio de Hacienda y Función Pública, se ha incluido la elaboración de una plataforma, que permita explotar, incluir, realizar y almacenar los datos. Esta plataforma también se cederá gratuitamente a todos aquellos que desean utilizar MESTA.

Respecto a la organización, el beneficio de esta metodología es que permite hacer una autoevaluación, en el momento que desee el organismo para poder hacer un seguimiento evolutivo y una mejora continua.

También permite que cualquier evaluador externo utilice la metodología para valorar el estado de implantación de la Ley.

Por último, permitirá comparar los distintos organismo, hacer ranking compartir mejores prácticas y tener una idea cierta de la transparencia en España a nivel global.

SUJETOS EVALUADOS

Siendo consciente el Consejo de la magnitud de sujetos obligados por la Ley a cumplir las obligaciones de transparencia, tal como establecen los arts. 2 y 3 de la Ley 19/2013, y resultando imposible abarcar colectivos completos, sin fraccionar aquellos que habrán de ser objeto de Evaluación, seguimiento y control. Se planteó, juntamente con la Fundación “Hay derecho”, y comenzar por aquellos sujetos obligados que representan las instituciones más democráticas del panorama jurídico y político de España, así como de aquellos organismos que vienen definidos en la Ley 19/2013, como sujetos de relevancias constitucional.

También, por ser organismos diferenciales, se incorporaron aquellos que gozan de independencia el ejercicio de sus funciones, según sea su norma de creación.

Recogiendo pues la enumeración del art. 2.f), se escogieron para este primer baremo con aplicación de la metodología MESTA a los siguientes:

- Casa de S.M. el Rey
- Congreso de los Diputados
- Senado
- Tribunal Constitucional
- Consejo General del Poder Judicial
- Banco de España
- Consejo Económico y Social
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
- Comisión del Mercado de Valores
- Tribunal de Cuentas
- Defensor del Pueblo
- Consejo de Estado
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
- Consejo de Seguridad Nuclear
- Fiscalía General del Estado

DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN

1. El pasado 10 de enero, la Presidente del CTBG dirigió una carta a todos los Presidente y máximos responsables de los organismos relacionados, para anunciar el proyecto y pedir colaboración en este primer acto de evaluación con metodología propia del Consejo.

No ha podido resultar más positiva la respuesta y más productivas las conclusiones y avances realizados.

El Consejo se encontró en su visita con una acogida liderada por los máximos dirigentes del organismo, alguno de los cuales (por ejemplo la Presidenta del Congreso), permaneció toda la sesión de trabajo, haciendo y recogiendo sugerencias con una implicación activa totalmente encomiable.

Otros, como por ejemplo el Presidente del CGPJ pasó largo rato con el equipo de trabajo, al que siempre asistió también la Presidenta del Consejo, y mostró su firme y decidida voluntad de hacer del organismo un ejemplo de transparencia, claridad y rendición de cuentas.

Todos en general recibieron del Consejo sus sugerencias de mejora y las incorporaron, algunas de forma inmediata, otros mediante compromisos relacionados con los medios y recursos disponibles.

Por su parte, el equipo evaluador del Consejo, formado por la Presidenta del organismo, el Subdirector General y el Subdirector General Adjunto de Transparencia y Buen Gobierno, y la Directora del Gabinete, aprendieron y conocieron los organismos de una forma real, tanto en sus funciones, como en sus actividades, gestión, relaciones con otros organismos, rendición de cuentas y servicio público. Por todo esto ¡muchas gracias!

2. Tras una medición cuantitativa y cualitativa por el equipo evaluador, se compartieron los resultados con las instituciones que, en un trabajo colaborativo, avanzaron en sus niveles de transparencia y resultados para las reuniones.

Una a vez contrastados los nuevos parámetros, se volvió a realizar la medición de acuerdo con MESTA y se comunicó a los organismos los resultados, intentando analizar cuantas mejoras fueran oportunas.

Por fin, con dichas mejoras, se volvió a puntuar y se realizó el cálculo final del ranking.

RANKING

Antes de entrar en la evaluación numérica conviene precisar lo que ha sido objeto de evaluación y los ítems puntuados.

- a) La evaluación hay tenido por objeto el cumplimiento de la publicidad activa obligatoria en los órganos relacionados, tomando como indicador los ítems recogidos como mandatos en la ley.
- b) También, y para tratar el avance de la transparencia más allá de la obligación, se han incluido los ítems de publicidad voluntaria más demandados por las organizaciones más representativas de la sociedad civil y recogidos en las Leyes de Transparencia del ámbito autonómico.
 - Agendas de Presidente, Altos Cargos y máximos responsables del organismo.
 - Orden del día y acuerdos de gobierno del organismo a incluir
 - Identificación del personal eventual o de confianza
 - Indemnizaciones percibidas
 - Bienes patrimoniales de los organismos, también derechos reales con indicación de ocupación y uso.
 - Vehículos oficiales
 - Obsequios recibidos.
 - Información sobre el funcionamiento y los servicios del organismo o institución y en particular, registro de acceso, horarios, tarifas, procedimientos de quejas y reclamaciones.

Si bien es cierto que los órganos constituciones de relevancia solo tienen obligaciones de transparencia en actuaciones en relación con su actividad, sujeto al derecho, se ha considerado muy positiva la voluntad de los organismos de incluir en sus web informes de relevancia jurídica y desarrollo de sus funciones íntegramente.

RESULTADOS

A) RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO OBLIGATORIO

En el nivel de información obligatoria y por organismos e instituciones, los resultados obtenidos son los siguientes:

Núm.	Organismo	Índice cumplimiento obligatorio (0-10)
1	Tribunal Constitucional (TC)	9,83
2	Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)	9,70
3	Banco de España (BdE)	9,43
4	Casa de su Majestad el Rey	9,42
5	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)	9,39
6	Defensor del Pueblo	9,31
7	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)	9,28
8	Tribunal de Cuentas (TCU)	9,27
9	Consejo de Seguridad Nuclear (CSN)	9,13
10	Senado	8,62
11	Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV)	8,50
12	Congreso de los Diputados	8,33
13	Consejo de Estado	6,16
14	Fiscalía General del Estado (FGdE)	5,66
15	Consejo Económico y Social (CES)	5,42

Los puntos reflejados en la tabla precedente representan el valor medio de las valoraciones parciales del cumplimiento por el organismo o institución de las distintas obligaciones de publicidad activa establecidas en la Ley.

El valor medio del índice de cumplimiento obligatorio de la Ley por los órganos constitucionales y de relevancia constitucional y los entes reguladores se sitúa en 8,50 puntos.

B) RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA INFORMACIÓN VOLUNTARIA

En cuanto al nivel de información voluntaria, los resultados por organismos e instituciones obtenidos son los siguientes:

Núm.	Organismo	Índice cumplimiento voluntario (0-10)
1	Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)	9,29
2	Defensor del Pueblo	8,41
3	Senado	6,74
4	Congreso de los Diputados	6,17
5	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)	5,83
6	Casa de su Majestad el Rey	5,83
7	Banco de España (BdE)	5,78
8	Tribunal Constitucional (TC)	5,60
9	Tribunal de Cuentas (TCU)	5,45
10	Fiscalía General del Estado (FGdE)	3,75
11	Consejo Económico y Social (CES)	3,75
12	Consejo de Seguridad Nuclear (CSN)	3,75
13	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)	3,33
14	Consejo de Estado	3,33
15	Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV)	2,42

Los puntos reflejados en la tabla representan el valor medio obtenido a partir de la totalidad de las valoraciones parciales del cumplimiento por el organismo o institución de los indicadores relevantes y adicionales de cumplimiento voluntario de la Ley por los distintos organismos y entidades involucrados.

El valor medio del índice de cumplimiento voluntario de la Ley por los órganos constitucionales y de relevancia constitucional y los entes reguladores se sitúa en 5,30 puntos.

ACCESO A LA INFORMACIÓN

A diferencia de lo que sucede en el ámbito de la publicidad activa, la Ley de Transparencia no establece en el ámbito del derecho de acceso a la información pública una serie de obligaciones que deben cumplir los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación sino que contiene una regulación del derecho y del procedimiento para ejercerlo. Por ello, el diseño metodológico establecido por MESTA -y ésta es una de sus características esenciales- ha previsto un sistema diferente de valoración para la publicidad activa y el acceso.

En el primer caso, como se ha visto, se acude a la fijación de un índice general de cumplimiento, obtenido de las mediciones parciales del cumplimiento por el organismo de las distintas obligaciones establecidas en la Ley. En el segundo, se establecen una serie de “características” -indicadores- de la actividad del organismo, deducidas de la Ley, y se valora el grado de realización de las mismas según una escala de cuatro tramos genéricos: “sin realizar” (0-25 por 100), “escasa realización” (25-50 por 100), “realización considerable” (50-75 por 100) y “realización total” (75-100 por 100).

Aplicando este criterio a la atención prestada por los órganos constitucionales y de relevancia constitucional a las solicitudes de acceso a la información pública presentadas por los ciudadanos, hay que calificar la misma, por término medio, como considerable en grado máximo (75 por 100). En la mayor parte de los portales o páginas web se han establecido canales para la presentación telemática de solicitudes de derecho de acceso a la información pública -obviamente sin perjuicio de la presentación de solicitudes de manera presencial o por correo postal-, se han incluido elementos de ayuda como formularios o tutoriales y en casi todos los casos se han resuelto los procedimientos de manera eficaz y ajustada a los requerimientos de la Ley.

CONCLUSIONES

1. Cumplimiento de la Ley por los órganos constitucionales y entes reguladores.

▶ En materia de publicidad activa

- El cumplimiento de las obligaciones de transparencia es muy elevado.
- En materia de publicidad activa los índices de cumplimiento de las obligaciones alcanzan una media de 8,50 sobre 10.
- En transparencia voluntaria se observa también un gran compromiso que llega a un 5,30 % de media, alcanzado en algunos la excelencia.

▶ En materia de acceso a la información pública, todos los organismos evaluados tienen accesos directos al ejercicio del derecho de acceso a la información y responde en tiempo y forma las solicitudes que reciben.

2. Actitud cooperativa

La colaboración de los organismos con el órgano evaluador ha sido total y absoluta.

El compromiso de sus líderes ha sido notable.

La respuesta a las recomendaciones y la incorporación de las mejoras ha sido excelente.

3. Requisitos de identificación y firma en el acceso a la información

De los entes y organismos evaluados solamente dos exigen firma electrónica, lo que facilita la incorporación real de la transparencia y su carácter universal.

4. Extraordinario valor de la evaluación

MESTA se ha ratificado como el elemento esencial de redacción, seguimiento, control y mejora continua de la transparencia.

Sus datos, convertidos en informes permiten una auto-evaluación del organismo y un aval externo para poder identificar con precisión donde se encuentran las áreas deficitarias o las que permiten margen de mejora y donde están los plus de transparencia y la excelencia proactiva en el desarrollo y cumplimiento de la Ley.

Este primer informe ha dado como resultado para el CTBG un mejor conocimiento de la organización que es el fin de la transparencia y una mejor confianza en la rendición de cuenta real, que ofrecen a la ciudadanía los organismos evaluados.

También, y a raíz del análisis se han recogido una serie de recomendaciones, buenas prácticas, extensible al resto de los sujetos obligados, que permitirán una mejora global de la transparencia en su conjunto.

Para los organismos ha supuesto un valor, el trabajo en equipo, con el CTBG, que es un organismo de asesoramiento para los sujetos obligados que, tal como queda reflejado en el cuerpo del informe, ha permitido que los resultados, mediante el dialogo y el trabajo en común, mejoraran sustancialmente.

CONCLUSIÓN FINAL:

En este momento podemos señalar, de forma totalmente objetiva, que las instituciones y organismos analizados en el informe MESTA 1, referido a los sujetos obligados por el art. 2.f) de la Ley 19/2013, tienen unos niveles notables y sobresalientes en materia de transparencia.

Que por el momento, podemos afirmar que a mejor independencia, mejor transparencia.

Que la transparencia que practican no es solo cuantitativa, sino también cualitativa, logrando muy altos niveles de calidad.