

## Avanzando por la senda de la transparencia

*Una perspectiva desde la sociedad civil*

**España no es hoy un país transparente. El discurso a favor de alcanzar mayores cotas de transparencia ha ido ganando terreno a lo largo de estos últimos años y resulta indiscutible que se han producido progresos, algunos importantes, pero el camino que nos queda por recorrer es aún muy largo. Y es clave no olvidarlo, porque la autocomplacencia solo trae inmovilismo.**

**JACOBO ELOSUA**  
Cofundador  
y Presidente de  
Fundación Ciudadana  
Civio

**D**esde la sociedad civil entidades como Fundación Ciudadana Civio **(1)**, que cofundé y presido, intentan aportar un impulso que tiene dos vertientes. La primera es más amable. Se plasma en formular recomendaciones y llevar a cabo prestaciones de servicios de formación y consultoría sin ánimo de lucro. La segunda, por el contrario, va de la mano de ejercer unas labores de fiscalización no siempre bien comprendidas.

Nuestro papel como organización de la sociedad civil, actuando en la confluencia de la tecnología digital, el periodismo de datos y la propiciación de cambios culturales y legislativos que fortalezcan nuestro proceso democrático, es análogo al de diversas organizaciones internacionales. Entre estas podemos apuntar a la Sunlight Foundation en EEUU, mySociety en el Reino Unido, OpenNorth en Canadá o la Fundación Ciudadano Inteligente en Chile, completando así quizá el listado de las que han tenido trayectorias más destacadas.

Con matices en cuanto a la asignación de prioridades, definición de estrategias y disponibilidad de recursos, compartimos con estas y otras organizaciones nacionales e internacionales el compromiso de situarnos inequívocamente al servicio de la ciudadanía, desempeñando así un rol activista de empoderamiento cívico que sin duda cuenta en España con menor tradición que en otros países de nuestro entorno.

Centrado exclusivamente en ese objetivo, en este artículo apunto algunas de las cuestiones y reclamaciones dirigidas a alcanzar mayores cotas de transparencia y rendición de cuentas que entendemos deberían ser prioritarias a corto y medio plazo en nuestro país.



La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno supuso un importante hito hacia el logro de un cambio de cultura política en nuestro país. El próximo mes de diciembre finaliza el plazo fijado en la disposición adicional novena por el cual los órganos de las comunidades autónomas y entidades locales disponían de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en la Ley.

Las principales reclamaciones que se han planteado a la Ley 19/2013 y que desde Civio compartimos plenamente incluyen:

- 1) Elevar el anclaje jurídico del derecho de acceso a la información pública a derecho fundamental, equiparando su rango legal con el del derecho a la protección de datos personales.
- 2) Ampliar la definición de informa-

ción reclamable por el ciudadano, incluyendo los informes intermedios y auxiliares.

- 3) Reducir las excepciones para que el derecho resulte de aplicación a las zonas grises entre las esfera pública y privada (i.e. SAREB).

- 4) Cambiar el silencio administrativo negativo por silencio positivo.

- 5) Mejorar la naturaleza –independencia, prohibición de tener vínculos políticos, inclusión de representantes de la sociedad civil–, mandato y recursos a disposición del órgano supervisor de acuerdo a los estándares internacionales.

- 6) Introducir un mecanismo eficaz de sanciones por incumplimiento.

- 7) Mejorar las vías de solicitud de información de los ciudadanos, permitiendo que también realicen sus preguntas vía correo electrónico.

### **Nuevas demandas**

¿Serían esas modificaciones garantía de una mejora en nuestro buen funcionamiento democrático, más acorde con las reclamaciones de una ciudadanía del siglo XXI? No por sí solas, con casi total probabilidad. Se trata de una piedra angular del edificio de un gobierno abierto y transparente. Ni más ni menos que eso.

La transparencia económico-financiera es otra área en la que debemos continuar avanzando. Algunas administraciones públicas españolas han hecho importantes esfuerzos a la hora de comunicar a los ciudadanos su información presupuestaria.

El uso de las nuevas tecnologías digitales permite dejar atrás la época anterior, de primera adopción de Internet, en la que colgar una serie de documentos de papel escaneados era

visto como un estándar suficiente.

Un número cada vez mayor de responsables políticos y administrativos está internalizando una serie de nuevas demandas actuales. De entre estas nosotros destacaríamos, por ejemplo, el uso de formatos reutilizables, que permiten la lectura de la información por máquinas, permitiendo tratamientos y usos más avanzados de la información.

La transparencia y la rendición de cuentas frente a la ciudadanía están en transición desde una cultura de cumplimiento de mínimos hacia una cultura de verdadero empoderamiento. Este empoderamiento del administrado se materializa cuando la información se publica de modo que facilite generación de contexto.

Poder trazar comparativas temporales o de sección transversal, la introducción de elementos visuales o interactivos, la disponibilidad de glosarios y explicaciones metodológicas o la facilidad de valorar y compartir en redes sociales los contenidos son algunos de los atributos que ayudan a esa generación de contexto.

Las nuevas fronteras en materia económico-financiera incluyen actuar sobre la ejecución presupuestaria. Resulta imperativo reclamar que el nivel de desglose y de publicación de estos datos de ejecución sea comparable al de los presupuestarios. Cualquier déficit en este sentido impide realizar un correcto ejercicio de entendimiento y evaluación de la actividad llevada a cabo desde la AAPP correspondiente. También reclamamos que la periodicidad de publicación sea trimestral en todos los casos, sin excepciones. En un futuro próximo esperamos encontrar más ejemplos de administraciones **(2) (3)** que, además de cumplir estos requisitos de desglose y periodicidad, prolongan sus esfuerzos por ser verdaderamente transparentes publicando niveles de detalle adicionales,

hasta incluir idealmente la publicación de facturas.

La contratación pública es otro área en el que resulta tremendamente deseable alcanzar mayores cotas de transparencia efectiva. A día de hoy contamos con una maraña de recursos digitales fragmentados y unos procesos de publicación del perfil del contratante que vedan el acceso sustancial a esta información a la práctica totalidad de la población.

Estamos siendo testigos de esfuerzos realizados en campos del derecho como los términos y condiciones legales, donde comienzan a proliferar ejemplos de prácticas superadoras del sepultar al usuario bajo una masa de información que por volumen y complejidad escapa a su entendimiento. Desde esa óptica reclamamos un ejercicio similar para la información relativa a la contratación pública.

También en materia de monitorización del ejercicio de la influencia tenemos mucho camino por delante. Esta reclamación no se ancla en demonizar la legítima defensa de un interés privado por personas, colectivos o grupos de interés. Bien al contrario, un marco bien definido de transparencia y regulación del ejercicio de la influencia resulta la mejor garantía de que esa legítima defensa se dirime en buena lid. Esto es, en mayor igualdad de condiciones y primando el interés público por encima del, naturalmente sesgado, interés privado de turno.

Así lo entiende la praxis moderna del asesoramiento en comunicación corporativa. Las empresas deben gestionar su reputación frente a audiencias diversas, y esto incluye adoptar prácticas de transparencia en la muy bien financiada defensa de sus intereses. No existe mejor forma de discriminar entre la defensa de un interés con externalidades positivas y la de un interés de naturaleza bien

distinta que arrojar luz sobre el proceso a lo largo del cual esa defensa se materializa.

De este modo, la completa publicación de agendas, la regulación del lobby y la publicación de la huella legislativa son tres piezas que arman un mismo rompecabezas: permitir el escrutinio de la influencia de intereses privados en la esfera de lo público.

En este sentido, y como escribía con anterioridad, resulta decepcionante que la actual ley de transparencia hurte el derecho de acceso a informes intermedios y auxiliares. Sólo cuando estos formen parte del acerbo documental sujeto al escrutinio del público y, además, contemos con una regulación de agendas y lobby que nos permita comprender la secuencia de eventos y la integridad en los procesos de toma de decisiones podremos declarar cumplido el objetivo.

Tampoco hemos llegado a la línea de meta en lo tocante a la publicación de decisiones altamente relevantes en el ejercicio del poder político.

Algunas de las reclamaciones más concretas en esta materia incluyen la publicación de las denegaciones de compatibilidad, que permitan una mayor visión de conjunto sobre este fenómeno. Resulta difícilmente justificable que las únicas decisiones sobre las que obtenemos información los ciudadanos en esta materia son las de aprobación de la compatibilidad solicitada.

Lo mismo podríamos decir de las denegaciones de un indulto. Análisis de datos llevados a cabo mediante la extracción de datos del Boletín Oficial del Estado nos permiten concluir que corren malos tiempos para el ejercicio de esta controvertida medida de gracia. Así, en 2014 hemos asistido al mínimo nivel de concesiones, con un total de 87 indultos, marcando un descenso del 95% desde la cota de 1.744 indultos concedidos en el año 2000.

Sin embargo, para una correcta lectura sobre el fenómeno de los indultos echamos en falta una parte importante de la ecuación: la publicación de las denegaciones.

Además de estos dos agujeros reseñados –denegaciones de compatibilidad e indultos–, también adolecemos de un claro déficit de justificaciones. En Civio creemos en la máxima de que generalmente nos comportamos mejor cuando nos podemos ver obligados a justificar el porqué de nuestras decisiones. La justificación acota malas praxis y arbitrariedades de una forma muy efectiva. Sobre esta base aspiramos a lograr modificaciones que nos permitan acceder a los razonamientos y motivaciones en decisiones como estas que tienen un gran trasfondo de ‘ratio democrática’.

Conectando el escrutinio de la influencia de los intereses privados en la esfera de lo público con la prevención de la corrupción, también resulta de capital importancia que superemos el viejo modelo de organización registral para dotarnos de unos registros públicos abiertos y de libre acceso.

En países como el Reino Unido estamos asistiendo a un ejercicio de apertura verdaderamente encomiable. España debe seguir por esa senda, en línea con los avances que reclama el Open Government Partnership del que formamos parte desde 2012.

Estos registros, combinados con un acceso funcional a la propiedad última de bienes –especialmente inmuebles– y sociedades, capacitaría a un pequeño ejército de fiscalizadores ciudadanos a la hora de complicarle la vida a los protagonistas de las tristesimas tramas de corrupción que nos han asolado a lo largo de estos años pasados.

### **Triángulo de las Bermudas**

En Civio hacemos referencia a una suerte de ‘triángulo de las Bermudas’

con tres vértices: quién recibe dinero público; qué personas están detrás de esas adjudicaciones; y, qué relaciones documentables existen entre esos adjudicatarios últimos y los servidores públicos directa o indirectamente vinculados a esas decisiones.

Arrojar luz sobre ese triángulo es uno de nuestros principales objetivos como organización de la sociedad civil. ¿Pondríamos así fin a la corrupción en nuestro país? Sin duda no, pero al menos nos garantizaríamos elevar el listón de la impunidad. De eso sí estamos seguros.

Más allá de todas estas cuestiones apuntadas, no quería finalizar este artículo sin resaltar la importancia crucial de contar con organismos verdaderamente independientes que arbitren ese equilibrio en ocasiones conflictivo entre las necesidades de transparencia de cara a los ciudadanos, por un lado, y el ejercicio funcional de la actividad político-administrativa, por el otro.

En España hemos asistido a demasiados ejemplos de cómo el ‘árbitro’ no ha preservado, siquiera mínimamente, su apariencia de imparcialidad como un activo irremplazable para el correcto desempeño de sus funciones. Esta es una cuestión clave en la que no podemos dejar de insistir.

Cada vez podemos apuntar a un número mayor de esfuerzos internacionales por explicar la gestión pública a los ciudadanos, generando recursos que hacen un uso cada vez más ambicioso del potencial de las nuevas tecnologías digitales en aspectos como los apuntados con anterioridad. Esperamos y deseamos contar en España con pioneros que nos ayuden a caminar en esa dirección de redefinir la interacción entre responsables políticos y ciudadanía, generando por ejemplo, Informes de Gestión que trasciendan más allá de los argumentarios simplones y

tendenciosos repetidos hasta la saciedad.

Desde Civio siempre nos pondremos a disposición de quienes quieran protagonizar estos esfuerzos, tal y como está reflejado en nuestra misión fundacional. Ese y no otro es nuestro compromiso con la sociedad española a la que aspiramos servir. ✱

### NOTAS

(1) <http://civio.es>

(2) <http://torrelodones.dondevanmimispuestos.es/>

(3) <http://pressupostos.rubi.cat/>

*Declaración: Fundación Ciudadana Civio ha percibido ingresos por la contratación de la puesta en marcha de aplicaciones digitales de transparencia presupuestaria de entidades autonómicas y locales como las reseñadas en este artículo. En este enlace se puede encontrar más información sobre las cuentas de Civio: [http://www.civio.es/2015/03/cuentas\\_2014/](http://www.civio.es/2015/03/cuentas_2014/)*