

MESA REDONDA

“Estrategias para la detección, prevención del fraude y de la corrupción en las instituciones públicas en un marco de transparencia”



Jesús Lizcano Álvarez.

*Catedrático Economía Financiera y Contabilidad.
Universidad Autónoma de Madrid. Presidente de
Transparencia Internacional España.*

Madrid, 18 de febrero de 2014

Transparencia y prevención de la corrupción.

En una sociedad avanzada como es la española, los ciudadanos tienen derecho y exigen cada vez más estar suficientemente *informados* y tener un mayor grado de *participación* en las decisiones que les afectan. Para conseguir este importante objetivo social se hace cada vez más necesaria la existencia de un sistema político, jurídico y económico realmente *transparente*, es decir, que los ciudadanos reciban, o al menos tengan acceso, a una información más rápida y detallada de todo lo que ocurre y se decide en las distintas *instituciones públicas* pertenecientes a los tres poderes que vertebran la sociedad: legislativo, ejecutivo y judicial.

El sector público es cuantitativa y cualitativamente fundamental en la sociedad, ya que por una parte, representa una proporción muy importante de la economía o del sistema económico de cualquier país, y por otra, porque es el sector que se encarga de velar por el funcionamiento, la seguridad, la libertad y el mínimo bienestar o cobertura social de los ciudadanos.

Dado que el sector público, por otra parte, está financiado con el esfuerzo económico de todos los ciudadanos, y dado que se encarga exclusivamente de servir a dichos ciudadanos, se hace realmente fundamental la existencia de un suficiente nivel de *transparencia* en este sector. Es por ello que se debería llegar a que en todos los países se proporcionase una información clara al ciudadano sobre las cuentas y la situación y evolución financiera de las Administraciones públicas a todos los niveles existentes.

La transparencia posibilita además, el control de los poderes públicos por parte de la sociedad civil, y por tanto, una herramienta fundamental de lucha contra la corrupción, verdadera lacra social que perjudica enormemente la justicia social y el desarrollo económico e institucional en una buena parte de los países del mundo.

El papel de la sociedad civil en la prevención de la corrupción y el impulso de la transparencia

Dentro de este contexto de impulso de la transparencia y de lucha contra la corrupción, la organización *Transparencia Internacional*, implantada en un centenar de países, tiene como objetivo fundamental combatir la corrupción e impulsar en los distintos países un mínimo nivel de transparencia que haga que los ciudadanos puedan estar suficientemente informados y puedan así participar más en las decisiones políticas, económicas y sociales que les conciernen. Una de las actividades principales de Transparencia Internacional (TI) es la realización de diversos análisis, investigaciones e informes sobre el nivel de corrupción existente en el mundo, y ello en distintos ámbitos y niveles de apreciación, tanto en la escala de lo público como de lo privado.

Transparencia Internacional viene publicando periódicamente cuatro informes relacionados con la corrupción: a) *Índice de Percepción de la Corrupción*, b) *Barómetro Global de la Corrupción*; c) *Índice de Fuentes de Soborno*, fundamentalmente dirigido a empresas; y d) *Informe Global sobre la Corrupción*, que describe con detalle la situación específica de cada uno de los muy numerosos países analizados.

Un primer índice o informe que TI presenta todos los años es el denominado *Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)*, con el que se lleva a cabo un estudio que se proyecta sobre la mayor parte de los países del mundo y que mide el nivel de percepción que los ciudadanos e instituciones perciben de su propio país. El IPC de 2013 se ha proyectado sobre la mayor parte de los países del mundo (177). Los resultados de España en este Índice han sido claramente negativos: bajada de 6 puntos y 10 posiciones en el ranking internacional, que vienen a evidenciar la situación manifiestamente mejorable de nuestro país en cuanto a corrupción, y el importante desafío que ello supone en estos próximos años para el fortalecimiento de la ética y de la participación ciudadana, y en definitiva del fortalecimiento de la democracia.

Otro índice que elabora Transparencia Internacional es el *Barómetro Global de la Corrupción*, que hace un análisis más detallado y calificado, por sectores, del nivel de corrupción existente en cada país. Se trata por ello de un estudio amplio y de marcado carácter cualitativo, de una buena *radiografía*, en definitiva, sobre la corrupción. En el último Barómetro, el de 2013, se ha llevado a cabo una evaluación del nivel de corrupción en 107 países, evaluando específicamente 12 sectores en cada país: 1) Partidos políticos, 2) Parlamentos, 3) Ejército, 4) ONGs, 5) Medios de Comunicación, 6) Entidades religiosas, 7) Empresas/sector privado, 8) Sistema educativo, 9) Sistema judicial, 10) Sistema de salud, 11) Policía, 12) Funcionarios públicos. El sector con la peor calificación en España ha sido el de los *Partidos políticos* (4´4 sobre 5).

Un tercer índice o informe de TI es el denominado *Índice de Fuentes de Soborno*, que evalúa el nivel existente de sobornos en las empresas exportadoras de las treinta economías o

países mayores exportadores del mundo. Resulta significativo que los tres últimos lugares del ranking de estos treinta países los ocupan Rusia, China e India.

Finalmente, el cuarto Informe que elabora periódicamente Transparency International es el denominado *Informe Global sobre la Corrupción*, informe de carácter más exhaustivo sobre la situación y evolución en el último año de la corrupción en un buen número de países; este informe se lleva a cabo por expertos en temas de la corrupción seleccionados por TI en cada país. Cabe señalar que las experiencias y situaciones de mayor corrupción en la mayor parte de los países, se centran en cuanto a nivel de *entidades*, en las entidades públicas *locales*, esto es, los Ayuntamientos, y a nivel de *sectores*, los más afectados son: Construcción, Petróleo, Minería y Armamento. En la edición de 2013 este Informe se ha dedicado específicamente a la Educación, recogiendo una amplia panorámica sobre la situación de la Educación a nivel mundial en cuanto a la corrupción existente, sus mayores riesgos, efectos económicos, medidas para prevenirla, etc.

La transparencia y su medición en instituciones del sector público

Además de diversos Informes sobre la corrupción internacional, *Transparencia Internacional España* viene elaborando a nivel nacional varios Índices de transparencia, como son los siguientes:

a) *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA)*: Este Índice está orientado a conocer y comparar el nivel efectivo de *transparencia* y de apertura informativa -un exponente importante de la calidad democrática- de los ayuntamientos para con los ciudadanos y vecinos de los municipios, y ante la sociedad en general. En las últimas ediciones del ITA, se ha evaluado la transparencia de los 110 mayores Ayuntamientos de España, esto es, aquellos que tienen una población superior a los 65.000 habitantes, los cuales en conjunto acumulan más de la mitad de la población española.

b) *Índice de Transparencia de la gestión del Agua (INTRAG)*: El Índice de Transparencia en la Gestión del Agua (INTRAG) constituye una herramienta para medir y divulgar el nivel de transparencia informativa de los organismos que gestionan el Agua en España. A través de este Índice se lleva a cabo la evaluación de catorce Organismos: Nueve Confederaciones Hidrográficas y cinco Agencias Autonómicas del Agua. Aparte de la situación individual de cada organismo gestor del agua, con el INTRAG se llegan a conocer, además, aquellos aspectos en los cuales los organismos, a un nivel conjunto, presentan mayores o menores niveles de transparencia, bien en cuanto a su información económico-financiera, a la planificación hidrográfica, a los concursos y licitaciones, etc. En la última edición de este Índice (2013) el nivel medio de transparencia mostrado por el conjunto de los organismos de cuenca evaluados ha sido superior al alcanzado en la edición precedente.

c) *Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas (INCAU)*: Este Índice, de forma similar a los demás Índices de TI-España, tiene un doble objetivo: Por una parte, realizar

una *evaluación* del nivel de transparencia de los Gobiernos de las diferentes Comunidades Autónomas, y por otra, impulsar y propiciar el *aumento de la información* que estas instituciones ofrecen a los ciudadanos y a la sociedad en su conjunto. Con este Índice se lleva a cabo la evaluación de la transparencia de las diecisiete Comunidades Autónomas españolas, o más concretamente de los Gobiernos responsables de dichas CC.AA.

d) *Índice de Transparencia de las Diputaciones (INDIP)*: A través de este Índice se lleva a cabo la evaluación del nivel de transparencia de cuarenta y cinco Diputaciones: las Diputaciones Provinciales propiamente dichas, las Diputaciones Forales vascas, dos Consells balears y dos Cabildos insulares canarios; y ello mediante un procedimiento de evaluación similar al descrito en anteriores índices, y que se basa por tanto en un conjunto de 80 indicadores, que tratan de abarcar las áreas más importantes de la información que en TI-España se estima se debe ofrecer a la ciudadanía por parte de una Diputación. En la edición 2013 cabe destacar la importante mejora que por término medio ha experimentado el nivel de transparencia de estas instituciones.

e) *Índice de Transparencia de los Parlamentos (IPAR)*: Transparencia Internacional España ha puesto en marcha recientemente un nuevo Índice, el Índice de Transparencia de los Parlamentos (IPAR), el cual persigue un doble objetivo: Por una parte, realizar una evaluación del nivel de transparencia de los diecinueve Parlamentos existentes en España (Congreso, Senado y los diecisiete parlamentos autonómicos), y por otra, impulsar y propiciar el aumento de la información que estas instituciones ofrecen a los ciudadanos y la sociedad en su conjunto. El procedimiento de evaluación, es similar al de los Índices anteriormente citados, es decir, se basa en contrastar si estas instituciones públicas publican la información relativa a un conjunto integrado de ochenta indicadores (muchos de ellos distintos a los de los otros Índices), pertenecientes igualmente a seis Áreas de transparencia.

El Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA)

Vamos a hacer a modo de ejemplo representativo, una descripción más concreta de uno de estos Índices, el ITA, relativo a los *Ayuntamientos* y que es el que primero que TI-España puso en marcha, habiéndose realizado ya cuatro ediciones.

En base a los objetivos de la organización y las necesidades sociales de una mayor transparencia municipal, Transparencia Internacional España puso en marcha en 2008 el denominado *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA)*, con el objetivo de obtener una adecuada *radiografía* de dichas corporaciones locales en cuanto a la información que proporcionan al público y la que están dispuestas a proporcionar cuando se les solicita por parte de los ciudadanos.

Como se ha señalado anteriormente, en la última edición del ITA (2012), se ha evaluado la transparencia de los 110 mayores Ayuntamientos de España. Aunque en España

hay más de 8.000 ayuntamientos, estos 110 mayores ayuntamientos acumulan más de la mitad de la población española.

El Índice está integrado por un conjunto de 80 indicadores, que evalúan el nivel de información pública de los ayuntamientos en una serie de áreas. A continuación se indican las seis áreas concretas que se abordan y evalúan en dicho Índice:

a) *Información sobre la corporación municipal.* En este área se utiliza un conjunto de indicadores que tratan de evaluar, por una parte, el nivel de Información institucional básica, esto es, sobre los cargos electos del Ayuntamiento, la organización municipal, las dependencias municipales, la gestión administrativa y el nivel de tramitaciones *on line*, así como el nivel de comunicación institucional. También se evalúa en este área la información sobre normas y reglamentaciones municipales, así como las características de la página web municipal (contenidos, facilidad de acceso y navegación, etc.).

b) *Relaciones con los ciudadanos y la sociedad.* Es importante en este terreno medir la información y atención que se presta al ciudadano, la accesibilidad social de las reglamentaciones municipales vigentes, así como el grado de compromiso que refleja la entidad local para con la ciudadanía.

c) *Transparencia económico-financiera.* En este área se evalúa, por una parte, el nivel de información *presupuestaria* que divulga el Ayuntamiento, así como su nivel de transparencia en cuanto a los *ingresos* y los *gastos* municipales, y también el nivel de *endeudamiento* que presenta cada corporación local.

d) *Transparencia en las contrataciones de servicios.* Se evalúan dentro de este área aspectos relativos a las Mesas de contratación, las relaciones y operaciones con los proveedores, y otras cuestiones relativas a las contrataciones municipales.

e) *Transparencia en materias de urbanismo y obras públicas.* En este importante área se evalúan aspectos tan significativos como los siguientes: a) Planes de ordenación urbana y Convenios urbanísticos. b) Anuncios y licitaciones. c) Información sobre concurrentes, ofertas y resoluciones. d) Decisiones sobre recalificaciones y adjudicaciones urbanísticas. e) Seguimiento y control de la ejecución de obras.

f) *Indicadores de la nueva Ley de Transparencia:* Esta área es nueva en relación con las anteriores ediciones del ITA, y se ha incorporado como novedad un conjunto de quince indicadores relacionados con la nueva Ley de Transparencia (más concretamente con el proyecto de ley), incluyéndose así indicadores relativos a las siguientes cuestiones: a) Planificación y organización. b) Contratos, convenios y subvenciones. c) Altos cargos del Ayuntamiento y entidades participadas. d) Información económica y presupuestaria.

Como consecuencia del análisis de esta información en sus correspondientes páginas web, y en función de la valoración total obtenida por cada uno de los 110 Ayuntamientos evaluados (la suma de su puntuación en los 80 indicadores), TI-España elabora y publica

finalmente una clasificación o ranking de transparencia de dichos Ayuntamientos (valorados entre 1 y 100), tanto a nivel global, como en cada una de las seis áreas de transparencia que se han evaluado.

Haciendo ya una referencia concreta a los resultados del ITA 2012, el último publicado, cabe destacar, en primer lugar, que los ocho Ayuntamientos que obtuvieron la máxima puntuación posible, y por tanto, compartieron el primer puesto en este Índice, fueron: Alcobendas, Bilbao, Gandía, Gijón, Oviedo, Ponferrada, Sant Cugat del Vallés y Torrent.

Cabe recordar, además, que en 2008 sólo hubo un Ayuntamiento –el de Bilbao– que obtuvo la calificación de *Sobresaliente* (90 ó más sobre 100); mientras que en 2009 habían sido ya 14, y en 2010 fueron 21, siendo 33 las corporaciones locales que han alcanzado en el ITA 2012 dicha calificación de *Sobresaliente* en transparencia. Además de los ocho Ayuntamientos ganadores mencionados, los otros 25 ayuntamientos que han alcanzado el *Sobresaliente* han sido: Burgos, Albacete, Barakaldo, Gexto, Mataró, Murcia, Puerto de Santa María, Avilés, Madrid, Sabadell, Málaga, Santa Coloma de Gramanet, Alcorcón, Pamplona, San Boi de Llobregat, Alcalá de Henares, Roquetas, Soria, Terrassa, Vélez-Málaga, Arona, León, Móstoles, San Sebastián y Torrejón.

También es reseñable que en esta edición del ITA 2012 las puntuaciones medias alcanzadas por el conjunto de los Ayuntamientos evaluados han sido ligeramente más altas a las de la edición precedente (2010), que a su vez había sido superior a la de los años anteriores (2009 y 2008). Así, la puntuación media general de los 110 Ayuntamientos en 2012 ha alcanzado 70´9 puntos (sobre 100), frente a la de 70´2 alcanzada en 2010, y de 64´0 y 52´1, en 2009 y 2008 respectivamente. Además, en tres de las Áreas de transparencia analizadas, las puntuaciones medias del conjunto de Ayuntamientos han sido superiores a las del pasado año, destacando esta mejora en dos áreas: En *Transparencia Económico financiera*, el incremento ha sido superior a siete puntos: 71´2 en 2012, y 63´8 en 2010 (49´1 en 2009 y 29´1 en 2008); también ha sido claro el incremento en el nivel de *Información sobre la Corporación municipal*. La puntuación media más baja le ha correspondido al área de indicadores relativa a la nueva *Ley de Transparencia* (57´4).

Cabe señalar, por otra parte, que en la edición de 2012 ha habido un total de 87 Ayuntamientos (entre los 110) que han superado la puntuación de 50 puntos (sobre 100), mientras que en 2010 fueron 91, habiendo sido respectivamente 79 y 55 los ayuntamientos que *aprobaron* en 2009 y 2008.

Por *Grupos de tamaño*, los Ayuntamientos más *grandes* han sido los que en 2012 han obtenido una mayor puntuación media, seguidos de los Ayuntamientos *medianos*, aunque con una puntuación cercana a la de los *pequeños*, que son los que por término medio han obtenido en esta edición la menor puntuación entre los tres grupos de tamaño.

A nivel de *Género* de los mandatarios, los Ayuntamientos gobernados por *Alcaldes* han obtenido puntuaciones medias similares (algo superiores) a los gobernados por *Alcaldesas*:

71'4 (Alcaldes), frente a 69'1 (Alcaldesas). El año 2010 habían sido de 70'7 y 68'0 respectivamente, mientras que en 2009 habían mostrado unas diferencias similares de puntuación, pero a niveles inferiores en ambos casos (64'7 y 61'3 respectivamente).

En cuanto al criterio de *Capitalidad de provincia*, cabe señalar que los Ayuntamientos de las 50 Capitales de provincia han obtenido en 2012 una puntuación media de 67'2, por debajo de 74'0, que ha sido la obtenida por los restantes 60 Ayuntamientos que no son capitales de provincia. En 2010 las puntuaciones habían sido de 65'7 y 73'9 respectivamente.

Cabe destacar finalmente que en la última edición del ITA ha habido un importante número de Ayuntamientos que han creado una página especial, dentro de su web, dedicada a un portal o apartado especial para la transparencia, con una sección específica, además, para los Indicadores de transparencia del ITA; entre ellos cabe citar ayuntamientos de los más grandes, como Madrid y Bilbao, o de los medianos, como Zaragoza o San Sebastián, así como los de menor tamaño, como San Cugat del Vallés o Torrent. Ello dice mucho de todos esos ayuntamientos y de su afán por mostrar ese grado de transparencia, facilitando así la consulta y el acceso directo a la información para todos los ciudadanos.

La próxima edición del ITA se va a realizar en el segundo semestre de este año 2014.

Marco legal de transparencia: La Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y buen Gobierno

El exponente básico del marco legal de transparencia lo constituye la recientemente aprobada *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, la cual representa un hito importante que puede ayudar a cambiar bastantes cosas en el panorama de la transparencia y apertura informativa de las instituciones públicas españolas, así como en el nivel de conocimiento, control e incluso de la participación de los ciudadanos en las cuestiones relacionadas con las mismas. Esta Ley, aunque dista mucho de ser la mejor posible, puede marcar *un antes y un después* en la cultura informativa del Sector Público y en la implicación ciudadana en el devenir de sus instituciones.

a) Proceso de generación de la Ley

Haciendo una breve referencia al *proceso de gestación* de esta Ley cabe señalar, en primer lugar, que ha sido la primera ley que ha pasado por un procedimiento de *consulta pública*, y que durante un tiempo estuvo publicado el anteproyecto de ley en la web institucional de la Vicepresidencia del Gobierno, de forma que los ciudadanos pudieron acceder al mismo y presentar sugerencias o propuestas para que el texto pudiese ser mejorado; se formalizaron más de tres mil sugerencias escritas en relación con dicho anteproyecto.

Como consecuencia de esta serie de consultas públicas y de participación social, el Proyecto de Ley que pasó a tramitarse parlamentariamente en 2013 era claramente mejor que el anterior proyecto de 2012. Por ejemplo, se amplió el colectivo de sujetos e

instituciones afectados por la ley, dado que finalmente entraron en la misma los Partidos políticos, los Sindicatos, las Organizaciones empresariales, la Casa Real, el Banco de España, así como aquellas entidades privadas que reciban subvenciones superiores a los 100.000 euros (o que al menos el 40% de sus ingresos totales sean ayudas públicas).

Otras mejoras que se incorporaron en el texto legal fueron las siguientes: a) Se añade el requisito de que toda la información ha de ser *comprensible, de acceso fácil y gratuito*. b) Se incluye la obligación de publicar en cada una de las instituciones públicas un organigrama actualizado que pueda identificar a los responsables de sus diferentes órganos, así como su perfil y trayectoria profesional. c) Se recoge la obligación de publicar *todos* los contratos, incluidos los *contratos menores*; aunque éstos se podrán publicar trimestralmente, se elimina la posibilidad de presentar la información sobre los mismos de forma agregada, como estaba contemplado en el anterior proyecto de ley. d) Los organismos públicos habrán de informar en el apartado de Presupuestos sobre su nivel de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. e) El nuevo Portal de Transparencia habrá de incluir la información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia, y además la información que contendrá deberá basarse en los principios de *accesibilidad, interoperabilidad y reutilización*. f) Los solicitantes de la información ante cualquier institución pública no estarán obligados a motivar su solicitud de acceso a la información. En resumen, son las anteriores algunas de las mejoras que se incorporaron al último Proyecto de Ley, y que supusieron claros avances en relación con el anterior proyecto de 2012.

b) Contenidos básicos de la Ley

Haciendo una breve y genérica referencia a los contenidos de la nueva Ley, agrupados en un conjunto de cuarenta artículos, podemos distinguir en principio tres grandes partes o *patas* en la Ley, que se recogen explícitamente en el propio título de la misma, esto es, una primera parte relacionada con la *transparencia*, otra con el *acceso a la información pública*, y una tercera parte relacionada con el *buen gobierno*. Las dos primeras están incluidas en el Título I de la Ley, y a la tercera se dedica el Título II del nuevo texto legal.

El primero de los tres ejes básicos de la Ley es precisamente el de la *Transparencia activa*, a la que se dedica un conjunto de artículos que recogen toda aquella información que las instituciones públicas (y las antes citadas entidades privadas) van a tener que publicar de forma obligatoria. Un primer capítulo está dedicado a delimitar los sujetos que están obligados a suministrar la información, y el segundo capítulo de este primer Título se refiere a toda aquella información de carácter institucional, organizativa, económica, presupuestaria, etc. que van a tener que publicar las más de 21.400 instituciones públicas existentes en España, así como las otras entidades privadas mencionadas; también se regula en esta primera parte el denominado *Portal de Transparencia*, que centralizará y facilitará el acceso *on-line* de los ciudadanos a toda aquella información publicada por los distintos organismos.

Por otra parte, el *Acceso a la información pública* se recoge en el tercer capítulo de esta Ley, y en él se regula toda aquella información que van a poder solicitar los ciudadanos, a

las instituciones, así como la forma y los cauces para ejercer ese derecho y llevar a cabo las solicitudes. También se contemplan una serie de causas de inadmisión, la forma y los plazos de las correspondientes resoluciones por parte de las instituciones públicas, así como la creación de *unidades de información* que permitan instrumentar la recogida y el suministro de esta información a los ciudadanos.

El Título II de la Ley se refiere, por otro lado, al *Buen gobierno*, siendo la parte de la Ley más relacionada con la prevención de la corrupción, a diferencia de las dos partes anteriores, que están referidas como se ha dicho a la transparencia. En este Título se establecen una serie de principios que deberán regir y se deberán asumir por parte de los cargos y mandatarios públicos de cara a evitar o prevenir cualquier tipo de actuación ilegal, relacionada sobre todo con la corrupción. Se establece, por otra parte, un importante régimen de infracciones y sanciones para los casos de incumplimiento de las normas y principios recogidos en este Título, cosa que no existe en relación con los temas de transparencia recogidos en el Título I de la Ley.

Cabe reseñar finalmente que la Ley contiene un Título III dedicado exclusivamente al *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*, un nuevo organismo público que se va a ocupar de velar por el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y de acceso a la información, así como la observancia de las disposiciones del buen gobierno; a él nos referimos en el siguiente apartado.

Estos contenidos y derechos que contempla de la Ley van a permitir a la sociedad y los ciudadanos disponer de una gran cantidad de información sobre las instituciones públicas en España, y ello, aparte de incrementar el nivel de transparencia, va a dificultar al menos la existencia de prácticas corruptas en las instituciones públicas y políticas. La Ley va a ser, en definitiva una herramienta que va a impulsar el derecho a saber, la participación ciudadana y consecuentemente el nivel efectivo de democracia en nuestro país.

c) Deficiencias y limitaciones de la Ley

A pesar de ese importante papel de avance social de la Ley, no va a ser en absoluto la mejor ley posible, ya que la misma contiene una serie de deficiencias que no se han subsanado en su tramitación parlamentaria final, lo cual es debido en buena medida a que el conjunto de los partidos políticos no han sabido estar a la altura de las circunstancias, y no han hecho los esfuerzos necesarios para alcanzar los correspondientes pactos o acuerdos en esta materia de la transparencia, tan importante y tan demandada por la ciudadanía y la sociedad de este país.

Vamos a hacer referencia a algunas de estas deficiencias o déficits con los que ha nacido la nueva Ley, en concordancia lo que hemos recogido en una Declaración de *Transparencia Internacional España* a tal efecto (<http://www.transparencia.org.es>):

En primer lugar, no se contemplan clara y explícitamente en la nueva Ley infracciones ni sanciones a políticos y funcionarios públicos por el incumplimiento de las normas de

transparencia. Sólo se introduce una nueva referencia a la infracción derivada del reiterado incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, contemplándose algo similar en cuanto a la obligación de resolver en plazo las demandas informativas de los ciudadanos. Hubiera sido conveniente que se introdujesen de forma clara en la Ley diversos supuestos de infracciones y sanciones en relación con el incumplimiento de las normas recogidas tanto en cuanto a publicidad activa, como en cuanto al derecho de acceso a la información pública, y ello a la espera de un mayor nivel de detalle en el desarrollo reglamentario.

Por otra parte, se establece en la Ley un régimen de *Silencio administrativo negativo*, que respeta muy poco el derecho de los ciudadanos a tener una respuesta explícita, de un tipo o de otro, por parte de la Administración, y que hace que en la práctica, si las instituciones públicas no desean contestar a las solicitudes de información, éstas se entienden simplemente denegadas transcurrido el plazo estipulado de un mes. Debería haberse incluido expresamente en la Ley la obligación de las instituciones públicas a contestar o resolver las solicitudes recibidas en el citado plazo, o aún después de vencido dicho plazo, fijándose alguna sanción disciplinaria (apercibimiento, multa, o suspensión de empleo y sueldo, por ejemplo) para el funcionario público o responsable que no cumpliera con la petición en tiempo sin motivo justificado.

Otra de las deficiencias de la nueva Ley es que limita específicamente el acceso a aquella información que perjudique determinadas cuestiones tales como los “intereses económicos y comerciales”, la “política económica y monetaria”, o la “protección al medioambiente”. Estas cláusulas tan genéricas deberían haber sido matizadas o concretadas en mayor medida en el texto legal, pues una interpretación amplia de las mismas puede mermar en gran medida el derecho de acceso a la información.

Aunque la Ley, por otra parte, introduce la obligación para las Administraciones Públicas de publicar la relación de sus bienes *inmuebles*, se excluye así del texto legal la obligación de que estas instituciones publiquen todo el patrimonio que poseen, esto es, no solamente los bienes inmuebles, sino asimismo los restantes bienes y derechos que conforman dicho patrimonio. Ello implica ocultar a los ciudadanos una parte muy importante del patrimonio público español, como es todo lo relacionado con los bienes muebles y derechos reales de las entidades públicas: Dinero, valores mobiliarios y otros activos financieros, créditos, bienes de carácter histórico, mobiliario, equipamientos e instalaciones, obras de arte, vehículos oficiales, etc. El valor global de todos estos elementos en el conjunto de las más de 21.400 entidades públicas españolas, aunque actualmente nadie lo conoce, es fácil suponer que alcance muchos miles de millones de euros, de ahí la conveniencia de que la Ley hubiese obligado a las instituciones públicas españolas a publicar todo su patrimonio, dado que es un patrimonio costado por los ciudadanos, y que tienen por tanto derecho a conocer.

En relación al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, creemos que es un órgano que ha nacido con un notable déficit de independencia. En primer lugar, porque el Presidente

es nombrado por el Gobierno, y su refrendo parlamentario exige la mera aplicación de la mayoría parlamentaria; hubiera sido conveniente de cara a asegurar un adecuado nivel de consenso, que su nombramiento hubiera haberse aprobado por mayoría parlamentaria cualificada. Por otra parte, pensamos que el Consejo de Transparencia hubiera tenido unos mayores visos de objetividad e independencia si en su composición se hubiese dado entrada igualmente a un diputado y a un senador representantes de la oposición parlamentaria, así como a representantes de organismos de la sociedad civil que promueven la transparencia y el buen gobierno.

En lo que respecta finalmente a la entrada en vigor de la Ley, cabe señalar que se retrasa el plazo de entrada en vigor de la Ley durante dos años para la gran mayoría de las instituciones públicas existentes en España: las pertenecientes a los ámbitos autonómico y local (de las 21.400 instituciones públicas existentes, más de 20.000 son de carácter autonómico o local). Resulta evidente que las instituciones de cierto tamaño estarían suficientemente preparadas para proporcionar la información que requiere la ley en un plazo bastante más corto, como así lo acreditan los Índices de Transparencia que en TI-España venimos haciendo en los últimos años a Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos.

Finalmente, y como se recoge en la mencionada declaración institucional, Transparencia Internacional España va a hacer a partir de ahora lo posible para que los ciudadanos y las instituciones puedan conocer y utilizar al máximo los contenidos y los derechos que les otorga esta Ley de Transparencia, con el fin de que puedan ejercitar de forma efectiva su *derecho a saber*, y puedan conocer y participar en mayor medida en el devenir de las instituciones del sector público y demás entidades incluidas en esta nueva Ley de Transparencia.

El impulso y puesta en marcha de la Ley de Transparencia

Una parte importante del éxito y utilidad social de esta importante ley dependerá del nivel de eficacia que se alcance en su puesta en marcha. Creemos necesario que para impulsar esta eficacia se deberían realizar una serie de actuaciones como las siguientes:

A) *Amplia divulgación de los contenidos de la Ley*: Se debería llevar a cabo una extensa y variada divulgación de los distintos contenidos que recoge el texto legal, tanto a nivel institucional, como a través de los medios de comunicación (prensa escrita, radios, televisiones, etc.), redes sociales, así como en los distintos centros de enseñanza, tanto universitarios, como incluso en los institutos y centros de enseñanza media, con el fin de que el conjunto de los ciudadanos puedan conocer e incluso llegar a tener presente la trascendencia de esta Ley para ejercer su *derecho a saber*, así como una mayor participación en la vida pública.

B) *Énfasis en los contenidos más cercanos a la ciudadanía*: Se debería hacer una especial referencia en la divulgación a los contenidos de las dos primeras partes de la Ley, esto es; la *Transparencia activa*, por una parte, y *al Acceso a la información pública*, por otra, dado que son las dos partes del texto legal que más afectan a los ciudadanos, puesto que el tercer área de esta Ley, relativa al *Buen gobierno*, está más orientada a los cargos públicos y a la clase política.

C) *Análisis y divulgación del Sector público*: Se debería analizar y divulgar el conjunto del sector público español, y la estructura detallada de las más de veintiuna mil instituciones públicas españolas, dando a conocer el número y la amplia tipología existente tanto en las instituciones y empresas de carácter *estatal*, como las de carácter *autonómico*, y en las muy numerosas y diversas instituciones *locales*, tales como: Diputaciones, Ayuntamientos, Consorcios, Mancomunidades, Sociedades municipales, etc. Es importante, en definitiva, que el ciudadano pueda ir conociendo suficientemente el enorme *entramado* del sector público español.

D) *Contenidos informativos de la Transparencia activa*: Analizar con detalle los distintos datos e informaciones que según la Ley van a tener que publicar obligatoriamente las diferentes entidades afectadas o incluidas en la misma, es decir, por una parte las propias instituciones públicas, y también otras instituciones como los Partidos políticos, Sindicatos, Organizaciones empresariales, Casa Real, o Banco de España, así como también las entidades privadas que reciban subvenciones superiores a los 100.000 euros (o que al menos el 40% de sus ingresos totales sean ayudas públicas).

E) *Información a solicitar por los ciudadanos*: Sería conveniente analizar y estructurar la variada información que los ciudadanos van a poder solicitar a las diversas instituciones. Podría incluso elaborarse una guía y/o listado de los muy distintos tipos de datos o informaciones que los ciudadanos van a poder solicitar, y también los posibles pasos o vías a seguir para ejercer este derecho, y todo ello de una forma clara y didáctica para facilitar el conocimiento de estas posibilidades informativas que otorga la Ley.

F) *Simulaciones y pruebas de peticiones de información*: Realización de simulaciones y peticiones de información a modo de prueba a diversos organismos de cara a poder ir conociendo y ejercitando las distintas vías para solicitar información, así como las eventuales respuestas que en ese tipo de peticiones de información puedan dar las diferentes instituciones a los solicitantes. Ello posibilitaría una preparación eficaz a los ciudadanos y entidades que puedan realizar en el futuro tales solicitudes de información.

G) *Organización de Cursos y Seminarios específicos de formación*: En función del amplio y extenso entramado de instituciones públicas, y por tanto de actividades, servicios y de distintos funcionarios en cada una de estas instituciones, sería necesario organizar de forma realmente amplia y diversificada una serie de cursos y actividades formativas para unos y otros funcionarios, de cara a que puedan conocer las informaciones que se les van a poder solicitar y sobre todo cómo las tienen que suministrar, y además en un plazo razonable y

dentro del límite máximo que establece la ley. Una buena parte de estos cursos y seminarios podrían realizarse a distancia y por medios *online*, para facilitar el acceso a los mismos desde muy distintas procedencias geográficas y/o institucionales de los funcionarios públicos.

H) *Grupos técnicos de trabajo para el desarrollo reglamentario de la Ley*: Sabido es que un buen Reglamento puede hacer mucho más eficaz el cumplimiento efectivo y eficaz de una Ley, y es por ello que en una ley como la de Transparencia sería muy importante el desarrollo específico y detallado de sus contenidos, sobre todo los que han quedado redactados de una forma genérica y apta para distintas interpretaciones en el detalle e implementación efectiva de las mismas.

Se hace necesaria, en resumen, una amplia acción pública y privada que impulse y haga posible una implementación eficaz de la Ley de Transparencia, y acorde con el adecuado desarrollo del *derecho a saber*, y en definitiva, de la participación democrática de los ciudadanos en la vida pública española.