

# Buenas y malas noticias sobre la ley de transparencia

**Sin consenso** ni subsanación de las **deficiencias** del proyecto de ley. Así se aprobó finalmente la ley de transparencia, con mala nota y **por debajo de los estándares internacionales**. No obstante, esta legislación está llamada a transformar las relaciones entre las instituciones, el **periodismo** y la ciudadanía.

## JUAN LUIS MANFREDI

La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno fue aprobada el pasado 28 de noviembre en el Congreso de los Diputados con el voto del PP, CiU, PNV, Coalición Canaria, UPN y Foro Asturias, y el rechazo del PSOE, Izquierda Plural, UPyD y el resto del grupo mixto (ERC, Amaiur, BNG, Compromís y Geroa Bai). La ley debe convertirse en una palanca de cambio para la vida pública en la medida en que se difundirá información de la gestión y la administración de instituciones públicas. En suma, afecta al Congreso, Senado, Tribunal Constitucional, Casa Real, Consejo General del Poder Judicial, Banco de España y Consejo de Estado, entre otras. Rendirán cuentas los partidos políticos y todas aquellas organizaciones sociales y políticas que reciban más de 100.000 euros en un año natural.

En el limbo quedan los organismos que no son en sentido estricto parte de la administración, ya que solo se difundirán documentos de carácter administrativo. Presumiblemente, será información de escaso valor.

No ha habido consenso de última hora y no se han mejorado las deficiencias que han denunciado en varias ocasiones tanto los partidos de la oposición como determinadas organizaciones periodísticas y de la sociedad civil. Empezamos con mala nota y por debajo de los estándares internacionales. Hemos perdido la oportunidad de ponernos a la vanguardia.

No obstante, por fin, toma cuerpo algo que hemos reclamado periodistas, profesores, organizaciones no gubernamentales y otros tantos interesados en mejorar la calidad de la democracia.

Juan Luis Manfredi Sánchez es periodista y profesor de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Frente al auge de las filtraciones y el ataque a las distintas instituciones, la ley de transparencia nos dotará de algunos instrumentos para controlar y promover un cambio en el orden político, así como eliminar el caldo de cultivo para el populismo. Más transparencia significa más responsabilidad para todos: periodistas y políticos tenemos la oportunidad de resintonizar con la ciudadanía, tan has-tiada de ambos.

En 2015, todo apunta a que los ciudadanos podremos realizar las primeras consultas y podremos dejar de ser uno de los cuatro o cinco países en Europa y el entorno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que no cuenta con este tipo de legislación. En mi opinión, es una buena noticia. Sí, he leído bien el proyecto y conozco sus puntos débiles, pero prefiero concentrarme en la oportunidad que supone una legislación llamada a transformar las relaciones entre las instituciones, el periodismo y la ciudadanía. Ante la situación de crisis y desconfianza, la transparencia supone la oportunidad de actuar sobre las zonas grises, cuando no oscuras, de la Administración.

### **Errores de fundamento**

Es decepcionante que ya que somos uno de los últimos países en legislar, no seamos uno de los mejores o de los más innovadores. Se ha desperdiciado la oportunidad de convertir España en

una referencia internacional en materia de transparencia y ciudadanía ahora que se quiere recuperar la reputación en la arena internacional. Como bien explica el profesor Emilio Guichot, preocupan dos errores de fundamento: la distinción de la mejor o peor condición de los solicitantes de información y la no consideración del derecho a acceder a la información pública como una parte esencial del derecho fundamental a la libertad de información, con las consecuencias de menores garantías que ello supone.

Más transparencia  
significa más  
responsabilidad para todos

El primero consiste en la desvinculación del derecho al acceso de la libertad de información. Si los ciudadanos y los periodistas no pueden acceder libremente a la información custodiada por el Gobierno y las administraciones, se crean las condiciones para la arbitrariedad y se abona la corrupción. En esa línea, el Consejo de Europa aprobó el *Convenio sobre el acceso a los documentos públicos*<sup>1</sup>, cuya finalidad es el establecimiento de unas condiciones mínimas para garantizar la calidad.

El proyecto español no está a la altura del modelo de este convenio, porque ha introducido como criterio para ponderar si una información que afecta a

1.- <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/205.htm>

otro bien público o privado debe o no ser facilitada no solo su valor para satisfacer el interés público en su divulgación, sino también el interés privado del concreto solicitante.

Sin embargo, el derecho al acceso es un derecho de ciudadanía que no depende del pasaporte ni de la cualidad del sujeto, ya que su misión es la creación de una opinión pública formada.

En relación con el segundo error de base, el derecho al acceso a la información no se ha considerado como uno de los fundamentales –en concreto, como integrante de la libertad de información–, por lo que no se ha tramitado como ley orgánica. Esta consideración reduce la tutela y puede generar un procedimiento tedioso de reclamación. Sin una protección efectiva, amparada por el Tribunal Constitucional, puede limitar los efectos positivos de la legislación. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la libertad de información indica con vehemencia su especial importancia en la medida en que preconditiona la opinión pública. Por ello, es necesario que el ciudadano pueda conocer cómo actúan los poderes públicos, pueda preguntar libremente sobre aquello que le parezca oportuno y pueda formarse su propia opinión. En una sociedad de creciente complejidad, el ejercicio de la libertad de expresión requiere más acceso a los datos y fuentes.

El tercer desacierto, me parece, es la ausencia de un órgano independiente y eficaz para la vigilancia y el control

efectivo de las peticiones de acceso. Una agencia adscrita al Ministerio de Hacienda (Disposición final tercera) carece de sentido porque limita la capacidad de acción y de reclamación: en este caso, mejor no crear nuevas instituciones. Por definición, un órgano fiscalizador no puede ser cautivo de las políticas (y las asignaciones presupuestarias) de un ministerio. Si se mantiene ese modelo, yo adelanto mi opinión: prefiero que sean los tribunales ordinarios quienes se pronuncien sobre los asuntos específicos relacionados con la transparencia. Igualmente, prefiero que las instituciones implicadas (desde un ministerio hasta la diputación más pequeña) tengan que consignar un presupuesto específico y concreto para atender estas peticiones. Si no, un presupuesto general tiende a ocultar la inacción.

### **Tres puntos débiles**

El examen jurídico es condición necesaria para dar paso al análisis político y periodístico. A mi entender, la ley presenta tres puntos débiles que deberían solucionarse a corto y medio plazo. El primer punto es la necesidad de crear consenso antes de aprobar el reglamento y el desarrollo correspondiente. Ahí se pueden matizar algunos aspectos que en la redacción actual de la ley se antojan insuficientes. No es puro tópico porque no estamos ante una ley marginal. La demanda de acceso a la información, la crisis de legitimidad de las instituciones y los problemas estructurales del sistema

político (financiación de los partidos y los sindicatos, así como funcionamiento de la Casa Real) son asuntos de calado. No convendría parchear la transparencia. Sin consenso y sin la promoción de una política activa que cambie las mentalidades, procedimientos y usos periodísticos, no avanzaremos en los derechos de la ciudadanía.

El segundo asunto que ha pasado de puntillas es la aplicación de las leyes de transparencia y acceso a las propias empresas periodísticas. La intervención del Estado, independientemente del nivel administrativo, ha degenerado en el desgobierno mediático. Se cambian las normas, se conceden licencias a empresas fantasma, se permiten fusiones y adquisiciones antes prohibidas, se mantiene el statu quo de la radio española y se cierran televisiones públicas sin el mínimo respeto a las leyes que nos hemos dado.

Más aún, nadie explica cómo es el reparto de los dineros públicos que proceden de la publicidad institucional. Es un asunto opaco que favorece una extraña relación entre la Administración, la política y los medios. El cierre de algunos medios locales ha puesto de manifiesto que determinados empresarios capturaban estas rentas para montar negocios alrededor de un diario, pero sin interés periodístico alguno. Cuando escasea el dinero, se cierra el medio local y fin de la historia. Así nos ha ido con la corrupción local y autonómica: la falta de denuncia por los medios dependientes

del monocultivo ha erosionado la capacidad de crítica.

En 2013, la inversión total prevista alcanza los 33 millones de euros. Aunque en el periodo 2007-2013 se ha reducido el 87,7 % de la inversión, esta cantidad puede aún mantener (o hundir) a medios amigos (u hostiles). Por eso, es preceptivo que se incluya una cláusula específica sobre la materia. Si atendemos a la teoría, la publicidad institucional tiene como finalidad informar a la opinión pública, luego ¿por qué ha de excluirse este instrumento del control y la vigilancia? ¿Nos parece aún oportuno que los Gobiernos, unos y otros, contribuyan a la financiación de determinadas compañías sin dar explicaciones de los criterios escogidos para el reparto?

## Un instrumento para incluir nuevos temas en la agenda informativa

El tercer punto es un error de fondo, del alcance y la dinámica de la transparencia en una sociedad abierta. Se han mezclado asuntos que no tienen por qué estar relacionados. Podría decirse que se ha seguido la lógica de *post hoc, ergo propter hoc*. Si una cosa sigue a la otra, aquella es la causa de esta. Si mezclamos transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, no obtendremos un mejor resultado que si separamos y vinculamos la transparencia a cualquier actividad de la vida polí-

tica. La transparencia y el derecho al acceso tienen que ver con el hacer, con la creación de leyes coactivas que faciliten la transformación social (por ejemplo, cómo se financian las organizaciones sociopolíticas en España o la rendición de cuentas en tiempo y forma). No es una cuestión de ética, de actitud, sino el conjunto de obligaciones que se tienen cuando se quiere participar en un mercado. En empresa, hablaríamos de la licencia para operar. En cambio, el buen gobierno sí es fuente de ética social. Tiene que ver con cómo se actúa ante determinados comportamientos o procedimientos. El buen gobierno, como otras acciones ejemplarizantes, vertebran la sociedad, si bien no se puede regular por decreto ley. Por eso, las *revolving doors* (la entrada y salida de altos cargos hacia empresas que operan en sectores sobre los que han actuado) tienen más que ver con la ética que con la legislación. ¿No se han fijado que todos estos altos cargos cumplen el “exigente” régimen de incompatibilidades al salir del Ejecutivo?

Me explico: se ha hecho creer que la ley de transparencia acabará con la corrupción. Nada más lejos de la realidad: hay malas prácticas en Suecia, Reino Unido, Alemania o Estados Unidos, países en los que la legislación es más avanzada y de mejor calidad. Solo que allí se persigue y se castiga el delito. Porque, en primer lugar, está más claro cómo utilizar las leyes de forma coactiva. Y, sobre todo, se persigue la impunidad y

se vertebra con el ejemplo. Si todo da igual (léase impunidad), dinamitamos los principios de convivencia.

Recomiendo rebajar las expectativas y no esperar la revelación de un Watergate semanal. La ley de transparencia tiene que ser el instrumento que introduzca nuevos temas en la agenda política, mediática y ciudadana, pero no un arma para perseguir la corrupción. No podremos evitar una red como la Gürtel o los ERE (añada el caso que le convenga); sin embargo, sí podremos acceder a los contratos, las subvenciones, los sueldos y las asignaciones, las actividades y las reuniones con “lobistas”, los informes previos y otros tantos documentos de interés público. Es ahí donde tendremos que encontrar las malas prácticas y denunciarlas.

### **Las buenas nuevas**

Y hasta aquí el duelo. Ya conocemos el diagnóstico de las deficiencias; sin embargo, no podemos lamentarnos ni esperar un cambio legislativo sustancial. Ahora es tarea del periodista y del ciudadano sacar partido de los instrumentos que nacen con el objeto de fiscalizar, vigilar y proponer mejoras concretas. Queda la batalla procedimental, pero sobre todo la concienciación del poder ejecutivo. Recuerdo a menudo que el Parlamento Europeo ha ido ganando espacios para la decisión mediante el uso inteligente del acervo comunitario. Ese es nuestro empeño: con una mala legislación, transformar las formas de hacer política.

Por ello, es buena noticia: la ley ya está en la agenda política, mediática y ciudadana. No imagino un Gobierno que quiera posponer un conjunto de medidas que puede revitalizar la vida política y mejorar la competitividad económica. Aunque sí imagino un Gobierno que quiera reducir los recursos o contener el lanzamiento de una ley que favorece a la ciudadanía y a la oposición.

También es buena noticia que haya prendido el principio de publicidad activa (Principios generales, artículo 4.4.), que reza así: “La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas y páginas webs y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada, así como su identificación y localización”.

Si se desarrolla adecuadamente, este principio puede ser el instrumento que necesitamos para transformar la acción política. Consiste en la publicación obligatoria de información valiosa y afecta a los ayuntamientos, las diputaciones, los gobiernos autonómicos y el Gobierno del país. Pensemos que la obligación de publicar incluye los contratos administrativos, el reparto de las subvenciones y los subsiguientes criterios que se deducen, los convenios firmados, el conjunto de actividades, la relación de bienes de los altos cargos, el estado de los diferentes proyectos legislativos y sus

correspondientes enmiendas, entre otras informaciones.

La tercera noticia positiva es la proliferación de cursos, actividades e iniciativas que han aparecido en los últimos tiempos. Con la ley en la mano y con la ayuda de las herramientas adecuadas, los periodistas podemos crear nuevas rutinas de producción periodística. Si las empresas periodísticas quieren recuperar la credibilidad (y el negocio), han de ser capaces de elaborar temas propios, fiscalizar a los diferentes poderes y diferenciarse. El periodismo que utiliza las leyes de transparencia ofrece la oportunidad de crear nuevos negocios (venta de información cualificada, especialización o creación de contenidos para un nicho), contar nuevas historias (temas propios, de interés público) y devolver al periodismo un cierto grado de influencia en los asuntos de la agenda. Además, un buen trabajo de esta categoría no se puede replicar y no se desvanece cuando algún periodista se marcha a la competencia. Por eso, los periodistas debemos estar en formación permanente para aprender nuevas metodologías de trabajo, conocer de primera mano cómo funcionan las herramientas, explicar a nuestros lectores cómo mienten las fuentes y recuperar la pedagogía del buen periodismo.

### **Nuevos escenarios y retos**

Nos queda mucho camino que recorrer. En primer lugar, los empleados públicos tienen una tarea por delante. Hay que aprender a gestionar, publicar y apoyar las peticiones de información pública.

Esto supone ejercitar la práctica de clasificación y desclasificación de documentos, la división de categorías (confidencial o no) y la eliminación de la arbitrariedad. No va a ser sencillo porque supone la transformación de un entorno conservador en un periodo de recursos limitados.

## Se pueden crear nuevas rutinas de producción periodística

El segundo reto es la recuperación del espacio perdido en el periodismo local. La ley de transparencia es una palanca para reivindicar las historias propias, conectar con la participación social y crear una agenda diferente. La conexión con las comunidades locales (asociaciones de vecinos, inmigrantes, lectores convencionales, grupos de interés) supone trabajarse las solicitudes de información para explicar con propiedad cómo se realizan las adjudicaciones municipales, qué empresas son adjudicatarias de las externalizaciones o qué sucede con la huelga de recogida de basuras. Esto es periodismo que impacta en la vida diaria de los vecinos. La experiencia estadounidense o nórdica nos enseña que, una vez que se aprende la cultura de la transparencia, las buenas prácticas se extienden rápidamente.

También los periodistas debemos formarnos, como hemos indicado anteriormente. Además, debemos aprovechar la etapa formativa para generar alianzas con,

al menos, dos tipos de profesionales. Por un lado, con abogados que nos ayuden a redactar adecuadamente las peticiones y a reclamar cuando se denieguen. Por otro, con programadores que nos ayuden a contar las historias empleando todas las pantallas con las que cuenta el lector. Sin el trabajo en equipo, parece complicado avanzar. Quizás las organizaciones profesionales y los colegios de reciente creación sean espacios necesarios para emprender esta nueva etapa.

En tercer lugar, las empresas periodísticas tienen que reflexionar y pensar hacia dónde quieren dirigirse. Si el periodismo no es informativo y está basado en datos precisos, probablemente es publicidad u opinión. Está en la esencia del periodismo español: el comentario, la tertulia. Pese a ello, parece que la informativa es la vía para recuperar la credibilidad y el negocio. Los periódicos se venden cuando hay noticias relevantes, de interés. Esto requiere decir no al modelo actual de propaganda política (filtraciones motivadas, entrevistas a toda página o decantación por un candidato en primarias) y evitar el pago de peajes a largo plazo. Hemos visto cómo la filtración es el principio del final de la independencia editorial. Pero, sobre todo, decir sí a otro tipo de periodismo. Este periodismo de profundidad, que emplea fuentes, que muestra un trabajo bien elaborado, requiere tiempo, seriedad y recursos. La creación de una agenda nueva, diferente de la competencia, no es gratis.

En mi opinión, la generación de nuevos medios tiene más oportunidades de ges-

tionar el acceso a la información pública, utilizar las nuevas narrativas (periodismo de datos, multimedia...) y conectar con nuevos lectores. Parecen más flexibles y más predispuestos a atender la demanda de información que reclaman los lectores digitales. Los medios convencionales tendrán que adaptar las redacciones para captar estas nuevas historias.

### **Oportunidades y desafíos**

La ley de transparencia es una oportunidad. No es la mejor legislación y lo sabemos, pero no debe preocuparnos. Espero que la ciudadanía, y los periodistas detrás de ellos, seamos capaces de realizar peticiones y aprender a indagar el comportamiento de los actores políticos. El renacimiento de una cultura cívica debería servir para que se regenere la vida pública. Las alternativas son terribles: una tecnocracia que nos diga qué hacer sin razonamientos, un populismo a lo Marine Le Pen o la ingobernabilidad a la italiana, por citar tres ejemplos peligrosos.

Y el periodismo tiene varios desafíos por delante. El primero es la difusión del contenido y la significación de la ley de transparencia. Hay que educar a los públicos y promocionar las investigaciones en curso. Los pequeños avances alentarán la petición de demandas y favorecerán la corriente de opinión de una cultura abierta.

A menudo, estos ligeros adelantos compartidos con la comunidad lectora pueden ser la semilla de una investigación aún mejor. Algunos autores ya hablan, como se mencionó anteriormente,

de crear nuevas rutinas de producción periodística basadas en la transparencia: unos rituales que se concretan en la divulgación de los calendarios y las distintas fases de producción o en el incremento de la participación de la comunidad lectora en los temas de la agenda y en sus enfoques.

El segundo desafío consiste en recuperar la credibilidad. La ley de transparencia es una fórmula ideal para reconectar con la comunidad y el entorno en el que se actúa. En empresa, hablaríamos de *stakeholders* [a los que puede afectar o son afectados por las actividades de una empresa]. En periodismo, podemos señalar las asociaciones de vecinos, las organizaciones no gubernamentales, las universidades, las fundaciones o las pymes. Podemos explorar nuevos nichos y huir de los contenidos elaborados por las agencias de *marketing* y los consultores políticos. Aceptar este nuevo desempeño supone que los diarios sean patrocinadores de la conversación, pero no las únicas voces autorizadas. No obstante, ceder el espacio del diálogo y abrir la agenda a los intereses ciudadanos parece parte de la función social del periodismo.

El periodismo, sobre todo el de naturaleza local, debe comprender que el tamaño no importa, sino la capacidad de ser un referente en alguna materia o área concreta de interés público. Esta propuesta también es aplicable a la cobertura de información internacional. Por citar un ejemplo, me gustaría leer cómo afectan las decisiones de la

Unión Europea en la vida cotidiana de los ciudadanos. No hablo de los grandes acuerdos del Consejo, sino de sus implicaciones efectivas.

Por último, es una oportunidad que tiene el periodismo para reenfocar la misión que hemos asumido. La transparencia no sustituye a la ética periodística convencional, por lo que no vale escudarse en ella para ocultar malas prácticas. Seguro que la ley de transparencia es condición necesaria, aunque no suficiente para recuperar la credibilidad. Porque aún muchas actividades democráticas seguirán bajo el velo de la opacidad y la función social del pe-

riodismo seguirá siendo tan necesaria como antes. Que la ley sea mala no nos exime de nuestras obligaciones. Habrá que trabajar aún más para recuperar el espacio en la arena pública.

En síntesis, estamos ante una oportunidad de conseguir los objetivos políticos, sociales y culturales comprometidos en el periodismo en las sociedades abiertas. Los periodistas no estamos en una posición superior al resto de los ciudadanos, pero sí podemos actuar como administradores privilegiados de la ley de transparencia y los derechos subsiguientes. Ojalá nos sirva para informar libre y verazmente. Ojalá. ■

## FUENTES

Emilio Guichot: "Luces y sombras de la ley de transparencia", *El País*, 5 de julio de 2013

Emilio Guichot: "El proyecto de ley de transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las comunidades autónomas", en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 84, 2012, págs. 89-134