

EL RETO DE LA TRANSPARENCIA Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN: De las instituciones en España y en la Unión Europea

1. Introducción

En una sociedad moderna y realmente democrática, la transparencia constituye un pilar básico y un objetivo indispensable para el impulso de la participación y el desarrollo efectivo del *derecho a saber* de los ciudadanos. La transparencia es además el principal *antídoto* contra la corrupción, lacra que ha venido afectando a numerosos cargos políticos e instituciones públicas en este país. Necesitamos más que nunca un sistema político, jurídico y económico realmente *transparente*, es decir, que los ciudadanos puedan conocer con detalle de todo lo que ocurre y se gasta en las miles de instituciones públicas existentes en este país, así como en otras instituciones que reciben sus fondos mayoritariamente del erario público.

La *transparencia*, definida como la cualidad de un gobierno o institución de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y actuaciones, permite, en el caso de las entidades públicas, que los ciudadanos puedan conocer lo que hacen (y cómo lo hacen) estas instituciones que les representan, y a las cuales financian, y de esta forma podrán ejercer en mayor medida su derecho a ejercer un control democrático sobre las mismas.

2. La Organización *Transparencia Internacional* como exponente de la sociedad civil

En el desarrollo y consolidación de la transparencia en el mundo actual ha de desempeñar un rol decisivo la Sociedad civil, y las organizaciones de carácter nacional y/o internacional que forman parte de ella. En este sentido cabe hacer referencia a *Transparencia Internacional*, organización implantada en un centenar de países, que 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.

Transparencia Internacional (TI) es una organización no gubernamental, no partidista, y sin fines de lucro, dedicada a combatir la corrupción y a impulsar la transparencia social. Esta organización se fundó en 1993 por Peter Eigen, antiguo directivo del Banco Mundial, en Berlín, ciudad en la que tiene su Secretaría General, y veintiún años después (2014), la organización tiene capítulos nacionales en un centenar de países.

La misión a largo plazo de Transparencia Internacional es, en definitiva, contribuir a una sociedad en la que los gobiernos, los políticos, las empresas, la sociedad civil y la vida cotidiana de los ciudadanos estén libres de corrupción. Para cumplir tales fines esta organización trata de combatir las diferentes formas de la *corrupción*, tanto en el interior de los países como en el ámbito de las relaciones económicas, comerciales y políticas en el contexto internacional. El propósito es conocer y actuar sobre las dos caras de la corrupción: quién corrompe y quién permite ser corrompido. Además, TI tiene como objetivo básico impulsar la *transparencia social* en la mayor parte de los países del mundo como el mejor *antídoto* contra la corrupción.

Dentro de esta organización y en el mencionado contexto internacional, *Transparencia Internacional España*, capítulo español de TI, viene desarrollando sus actividades desde 2006, asumiendo ante todo que la transparencia es un importante objetivo de la sociedad actual, y que está inherentemente unida al derecho a saber de los ciudadanos, que exigen de forma creciente estar suficientemente informados y tener un mayor grado de participación en las decisiones que les afectan. De acuerdo con estos principios, y de los objetivos generales y la estrategia de TI como organización global, TI-España ha asumido el compromiso social de propiciar de forma permanente y continuada el incremento del nivel de información y apertura informativa que las distintas instituciones públicas españolas generan para conocimiento de la ciudadanía.

3. Evaluación de la corrupción a nivel internacional

Transparencia Internacional viene publicando periódicamente, por otra parte, 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. Hacemos a continuación una breve descripción de cada uno de ellos.

a) *Índice de Percepción de la Corrupción*

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.

En cuanto a los últimos resultados de este Índice, cabe destacar que España ha venido en alguna medida a consolidar en el IPC 2014 la muy discreta puntuación que recibió en 2013, dado que este año obtiene una puntuación similar (60) a la de 2013 (59). En 2013 nuestro país descendió 10 puestos en este Índice (hasta el puesto 40 del ranking global), mientras que en 2014 ha obtenido el puesto 37 entre los 175 países analizados, subiendo tres puntos. En realidad, estas pequeñas subidas y bajadas no expresan un cambio real, sólo pequeñas variaciones debido a los efectos de los decimales en el conjunto. En todo caso, puede ser bienvenida la consolidación y pequeña subida, pues viene a demostrar que en su conjunto España no tiene corrupción *sistémica*, como ocurre en un gran número de países, sino múltiples escándalos de corrupción política en los niveles superiores de los partidos y en los gobiernos locales y autonómicos.

Estas puntuaciones de 2013 y 2014 suponen, en definitiva, la continuación en el cambio de ciclo que se inició a partir de la crisis económica, que hizo que España pasase de puntuaciones de 7,1 a puntuaciones inferiores poco a poco (en torno al 6). Situarse en torno al 6 es algo que ya se puede comprobar en los niveles mostrados por España en los años anteriores, ya que venía mostrando unas puntuaciones relativamente estables: En 2009 obtuvo una puntuación de 6´1 sobre 10, en 2010 también 6´1 sobre 10, en 2011: 6´2 sobre 10, y en 2012: 65 sobre 100; sin embargo, es cierto que en estas dos últimas ediciones ha alcanzado las puntuaciones más bajas en los últimos quince años.

Las razones de este descenso en los dos últimos años son complejas; por una parte, los sistemas de control se han mostrado más eficaces y han venido aflorando muy numerosos casos de corrupción; por otra parte, las denuncias de los medios de comunicación y el relevante eco social y atención prestada a los casos ahora aflorados han influido intensamente en la percepción ciudadana, generando un estado general de indignación; también es cierto que la crisis económica ha incrementado el nivel de exigencia social, y aunque la justicia viene cumpliendo su función con cierta eficacia y nivel de resultados, a pesar de su lentitud, se ha generado desde fines de 2009 un muy alto nivel de alarma social; finalmente, aunque el enfriamiento de la economía, especialmente en el sector urbanístico, permite pensar que los casos de corrupción se han reducido en ese ámbito, la lentitud de las sanciones penales, la baja intensidad de

las penas en casos de corrupción relevante, la expansión de los escándalos a las instituciones clave del Estado, y la sensación de impunidad explican bien la percepción social negativa que se mantiene en este Índice.

Por otra parte, en este Índice se pone de manifiesto a nivel internacional una fuerte correlación entre corrupción y pobreza, y los peores resultados se dan en países poco desarrollados y con guerras y conflictos permanentes. Además, se evidencia una alta corrupción en las regiones y países donde prevalece la falta de transparencia, lo cual viene a reforzar la idea de que la transparencia es el mejor antídoto contra la corrupción. Por otra parte, se puede apreciar que en la actual época de crisis se está acudiendo en muchos países a prácticas corruptas, lo que dificulta la recuperación económica mundial.

b) *Barómetro Global de la Corrupción*

Otro índice que elabora Transparency International es el *Barómetro Global de la Corrupción*. Mediante este Índice se 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 publicado, 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).

c) *Índice de Fuentes de Soborno*

Este Índice evalúa el nivel existente de sobornos en las empresas exportadoras de las treinta economías o países mayores exportadores del mundo. Resulta significativo que en el último Índice publicado, los tres últimos lugares del ranking de estos treinta países los ocupan Rusia, China e India.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la corrupción no es únicamente un problema del sector público, sino también del sector empresarial, y esto trae aparejados importantes riesgos financieros y de reputación para las empresas afectadas. Otros dos resultados notorios de este Índice son los siguientes: a) Por sectores empresariales, las empresas de obras públicas y construcción obtienen la puntuación más baja. Se trata de un sector donde la omisión de reglamentaciones y las deficiencias en el

cumplimiento pueden tener efectos desastrosos para la seguridad pública. b) El sector de petróleo y gas también se percibe como particularmente proclive al soborno. Desde hace tiempo las industrias extractivas se han mostrado propensas a riesgos de corrupción.

d) *Informe Global sobre la Corrupción*

Este informe, de un carácter más exhaustivo, aborda 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 última edición, la 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. Una de las conclusiones fundamentales de este Informe es el hecho de que la corrupción en el sector de educación funciona como un peligroso obstáculo que se interpone a la posibilidad de un aprendizaje de calidad y al desarrollo económico y social, atentando contra los beneficios académicos de las universidades, y podría incluso colapsar el prestigio de la totalidad del sistema de educación superior de un país.

4. Evaluación de la transparencia de las instituciones públicas

De acuerdo con los objetivos de fomentar la transparencia pública y social, TI-España ha venido elaborando y publicando en estos últimos años cinco Índices de Transparencia: a) El *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos*; b) El *Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas*; c) El *Índice de Transparencia de la Gestión del Agua*; d) El *Índice de Transparencia de las Diputaciones* y e) El *Índice de Transparencia de los Parlamentos*. Mediante estos Índices se trata, en definitiva, de hacer frente al problema del déficit de información pública y la falta de transparencia por parte de numerosas instituciones públicas españolas, tratando además de contribuir con ello a reducir los riesgos de corrupción en las mismas.

En este sentido los objetivos específicos que persiguen estos Índices de transparencia son dos: a) Por una parte, realizar una *evaluación* del nivel de transparencia de las instituciones públicas incluidos en cada Índice, y b) Impulsar y propiciar la

transparencia y el *aumento de la información* que estas entidades ofrecen a los ciudadanos y a la sociedad en su conjunto.

La estrategia elegida por TI-España para la puesta en marcha e implementación efectiva de esos Índices ha sido eminentemente participativa, tanto en cuanto a la pluralidad de instituciones que han venido participando en la elaboración de la metodología y en la selección de las áreas de transparencia e indicadores para realizar la evaluación en cada Índice, como también en cuanto al fomento de la participación de las distintas instituciones públicas evaluadas en cada uno de los respectivos Índices. Cabe destacar a este respecto el importante nivel de colaboración que la generalidad de las instituciones públicas evaluadas viene prestando a TI-España en el proceso de evaluación y elaboración de estos Índices de transparencia.

A un nivel más concreto, el contenido específico de cada uno de los Índices mencionados es el que se indica a continuación:

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.

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 baleares 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.

e) *Índice de Transparencia de los Parlamentos (IPAR)*: Este Índice, el más reciente de los que TI-España ha puesto en marcha, 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 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.

Los principales resultados de estos Índices de Transparencia se pueden apreciar viendo los niveles de mejora informativa y de transparencia que unas y otras instituciones públicas van alcanzando en las sucesivas ediciones de estos índices que se vienen realizando. En todos los casos se aprecia una mejora en el nivel de transparencia de las instituciones públicas evaluadas, lo cual viene a poner de manifiesto la utilidad social de estos Índices, con el consecuente mayor nivel de información que van ofreciendo estas instituciones públicas a los ciudadanos.

Los datos de estos Índices vienen a demostrar, en definitiva, que la transparencia es una cuestión de voluntad de los responsables políticos y cargos públicos que gobiernan las instituciones, más que de *color político*, ya que las instituciones que obtienen las mejores -y las peores- puntuaciones, pertenecen a unos y otros Partidos políticos, así como también que el papel de la sociedad civil en el control e impulso de la transparencia viene siendo importante, y lo ha de ser más aún en el futuro.

5. El papel de los lobbies en el contexto político y social

El tema de los lobbies tiene una indudable importancia en el contexto político y social tanto a nivel nacional como internacional. Transparencia Internacional España ha

publicado sobre esta materia el informe "Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas" que desentraña el marco y las prácticas del lobby en España, analiza los riesgos de corrupción asociados a la poca transparencia e inadecuada regulación, y realiza una serie de recomendaciones y propuestas a responsables públicos y representantes del sector privado y no gubernamental, para mejorar la transparencia, promover la integridad y equilibrar el campo de juego.

En Europa la influencia de los lobistas y los lobbies está envuelta en un cierto secretismo y es motivo de preocupación. En muchos países europeos, más del 50% de los ciudadanos creen que su gobierno está, en gran medida o enteramente, guiado por unos pocos y poderosos intereses. Y un 81% de los ciudadanos europeos cree que los vínculos excesivos entre los negocios y la política generan corrupción en su país. La ciudadanía y las empresas españolas no son ajenas a estas preocupaciones, y en un contexto de alta percepción de la corrupción, desafección hacia el gobierno y las instituciones, así como cierta sensación de impunidad, el debate sobre los lobbies/lobistas y su regulación ha surgido nuevamente en la sociedad.

Según evidencia este informe de TI-España, en nuestro país no existe una normativa que garantice conocer en todos los casos quién influye, cómo, sobre quién, con qué resultados y con qué medios económicos lo hace. La realidad formal prevé la participación de los ciudadanos en algunos procesos de decisiones políticas, y algunas organizaciones -sindicatos, patronales, o entidades como los Colegios profesionales y Cámaras de comercio- participan, en virtud del marco constitucional y normativo, en la definición de los intereses generales junto a las instituciones públicas, mientras que por otra parte, según el informe, existe una realidad informal, en la que cientos de lobistas profesionales, empresas y grupos de interés diversos tratan de influir sobre el ejecutivo y el legislativo sin que existan normas que regulen su acceso, la información sobre sus contactos, los límites éticos a su labor o la mera constancia de las reuniones.

En el estudio se pone de manifiesto, por otra parte, que en ausencia de una mayor transparencia, integridad y de una regulación adecuada del ejercicio de la representación de intereses y de la influencia en la política, la actividad de lobby se asocia a la influencia indebida y a riesgos de corrupción, y tiene una connotación negativa en el imaginario público.

La regulación y la práctica del lobby en España no cumplen, además, los criterios que plantea Transparencia Internacional. El análisis del Informe en términos cuantitativos arroja una puntuación global de 21%. La transparencia es el aspecto más insuficiente del lobby (10%), mientras que la integridad alcanza un 35% y la igualdad de acceso de los ciudadanos y grupos a los procesos de decisión se limita a un 17%.

El Informe contiene finalmente quince recomendaciones destinadas a responsables públicos y "lobistas" y relativas a tres ámbitos: registro y divulgación de información por parte de los poderes públicos y lobistas, medidas para la promoción de la integridad en el sector público, así como sobre financiación de los partidos políticos.

6. La importancia del impulso legal de la transparencia: La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

En el marco y contexto jurídico de la transparencia, cabe destacar el hecho trascendental del nacimiento en España de la *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, la cual ha representado un importante avance en el terreno de la apertura informativa de las instituciones públicas en este país, y puede propiciar, por una parte, una mayor participación e implicación ciudadana en el devenir de estas instituciones, y por otra, dificultar en alguna medida la existencia de prácticas corruptas en el ámbito público y político.

En esta importante Ley se pueden distinguir tres grandes partes o *ejes*: a) La referente a la *Transparencia activa*. Esto es, toda aquella información que las más de veinte mil instituciones públicas españolas, y otras varias instituciones, han de publicar de forma obligatoria. b) La relativa al *Acceso a la información pública*. Esto es, 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. c) La referida al *Buen gobierno*, más relacionada con la prevención de la corrupción, conteniendo una serie de normas y principios que deberán asumir los cargos y mandatarios públicos.

A pesar del importante papel de avance social de la Ley, no es en absoluto la mejor ley posible, ya que la misma contiene una serie de deficiencias que no se subsanaron en su tramitación parlamentaria final, deficiencias que están recogidas en una Declaración de *Transparencia Internacional España* a tal efecto (<http://www.transparencia.org.es>).

En todo caso, una parte importante del éxito y utilidad social de esta importante ley va a depender 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 tienen 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.

Por otra parte, uno de los resultados o consecuencias de la Ley de Transparencia es el *Portal de la Transparencia* (www.transparencia.gob.es) , que viene a responder al mandato legal relacionado con la primera parte de la Ley, la relativa a la Transparencia o Publicidad activa, y que de momento recoge un conjunto variado de datos (más de 530.000 registros según se ha anunciado por parte del Gobierno), en espera de que en Diciembre de 2015 entre en vigor la obligatoriedad para las más de 18.000 entidades públicas (de las más de 21.400 existentes en total) que pertenecen a las administraciones autonómicas y locales (incluidos los más de 8.100 ayuntamientos).

Este Portal supone un importante avance para la transparencia del sector público español; a través de sus tres secciones fundamentales: *Institucional*, *Normativa* y *Economía*, se puede encontrar una gran cantidad de información tanto cualitativa como cuantitativa, que va a poder resultar muy útil para todo tipo de usuarios (centros de enseñanza, medios de comunicación, sociedad civil, ciudadanos en general, etc.). Lo menos *adecuado* del citado Portal es la forma prevista para que los ciudadanos puedan preguntar y solicitar información, en virtud del derecho recogido en la segunda parte o *parte* de la Ley (Acceso a la información pública), ya que en el mismo se contempla un procedimiento proceloso y complicado, aparte de unos requisitos tecnológicos (como el DNI electrónico) de los que no dispone la mayor parte de los ciudadanos. Esperemos que se simplifique en el futuro este procedimiento para solicitar la información y poder

ejercitar así de una forma más sencilla ese *derecho a saber* que tienen los ciudadanos.

7. Una evaluación de los partidos políticos en España

En el terreno de las evaluaciones, pero a un nivel distinto a los anteriores índices, cabe señalar que *Transparencia Internacional España* realizó en mayo 2014, por otra parte, una evaluación sobre el posicionamiento y nivel de compromiso de los principales Partidos Políticos españoles en relación con la *corrupción*, y sobre el propio nivel de *transparencia* de estas organizaciones. A tal efecto se ha evaluado a las diez principales formaciones políticas: PP, PSOE, Izquierda Unida, UPyD, PNV, Coalición Canaria, Esquerra Republicana, Convergencia y Unió, Ciudadans, y Equo.

Esta evaluación se ha basado en tres aspectos fundamentales:

a) Firma de un *Compromiso por la transparencia y contra la corrupción ante las Elecciones Europeas*: Lo han firmado y enviado a TI-España la generalidad de los Partidos (con la salvedad de *Convergencia y Unió*: lo ha firmado *Convergencia* y no lo ha firmado *Unió*). El hecho de que coincidieran los partidos en firmar un texto común por la transparencia y contra la corrupción, aunque fuese puntualmente de cara a las pasadas Elecciones europeas, es un hecho significativo y que quizá no tenga antecedentes en este país.

b) Una *evaluación básica del nivel de transparencia* de los partidos, en función de los diez indicadores propuestos por TI-España en base a los Seminarios contra la corrupción organizados por esta institución hace unos meses. El nivel de transparencia de los partidos ha sido en general bastante bajo (en su mayoría inferior a 5 sobre 10), aunque han mejorado respecto al momento en que TI-España les envió la evaluación provisional.

c) La *posición electoral de los Partidos* respecto a doce *medidas contra la corrupción* propuestas por TI-España, surgidas igualmente de los citados Seminarios contra la corrupción. El nivel general de aceptación de estas propuestas ha sido bastante alto por la generalidad de los partidos.

La mayor parte de las medidas de transparencia y contra la corrupción sobre las que TI-España consultó a los Partidos, las había consultado previamente a los ciudadanos en una macroencuesta encargada por TI-E y publicada en *El País* el 1 de Abril de 2014, y en la que se evidenció la voluntad masiva de los ciudadanos de que los partidos aplicasen tales medidas.

La información presentada y publicada relativa a estos análisis y encuestas puede resultar útil para que los ciudadanos y la sociedad española lleguen a conocer algo más a los Partidos a los que van a poder votar en las próximas elecciones de 2015, y su

posición respecto a la transparencia y la corrupción. Hay que entender, por otra parte, que si los partidos han llegado a firmar por separado un compromiso por la transparencia y contra la corrupción, han contraído una obligación social de alcanzar un Pacto o compromiso colectivo que sea amplio y con medidas concretas y contundentes como las que demandan los ciudadanos, y ello sin que se lo tenga que pedir la sociedad civil.

8. Convenios por la transparencia y contra la corrupción

Un objetivo importante de *Transparencia Internacional España* es lograr el compromiso de instituciones significativas en el contexto social y político español sobre transparencia y lucha contra la corrupción; y para ello viene propiciando la firma de Convenios de transparencia y/o contra la corrupción con este tipo de instituciones. Cabe señalar a este respecto que se han firmado Convenios de este tipo con entidades como el Consejo General del Poder Judicial, o el Consejo General de la Abogacía Española, así como con Partidos Políticos (PSOE y UPyD), y algunas Federaciones deportivas (Tenis y Natación). A continuación describimos brevemente algunos de estos Convenios:

a) Convenio de colaboración entre Transparencia Internacional España y el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)

A través de este Convenio, el Consejo General del Poder Judicial, órgano de gobierno de los 5.200 jueces en activo que hay en España, se compromete a dotarse de una política de funcionamiento transparente acorde a los estándares nacionales e internacionales. Concretamente, el CGPJ secomprometió a cumplimentar antes de su entrada en vigor (diciembre de 2014), las obligaciones establecidas en la mencionada Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como a dar publicidad de forma clara y comprensible a la información sobre sus actividades, sobre sus altos cargos y personal y sobre convenios, contratos, actividad presupuestaria y control financiero que no esté incluida en las obligaciones que contiene la Ley. El CGPJ también va a colaborar a través de este convenio con *Transparencia Internacional* en las actividades de investigación y generación de conocimiento sobre *corrupción* y gobierno abierto en España.

Por su parte, *Transparencia Internacional* va a asesorar al órgano de gobierno de los jueces en el diseño de programas de transparencia, rendición de cuentas y buen gobierno y va a fijar los indicadores que considere necesarios para el seguimiento y control de las actividades realizadas en esta materia. Además TI-España va a evaluar anualmente el grado de cumplimiento por el CGPJ de los anteriores compromisos, modificando y/o ampliando en su caso los contenidos sujetos a publicidad activa e

indicadores relacionados.

En cuanto a la información que el órgano de gobierno de los jueces se obliga a hacer pública con la firma del convenio incluye, entre otras cosas, las actividades y los órdenes del día del Pleno y de las Comisiones, la ejecución presupuestaria, los contratos y subvenciones y la explicación del sistema de control de gastos del Consejo en relación con la actividad protocolaria y los viajes de sus altos cargos, así como sus retribuciones y las indemnizaciones que podrían recibir tras el cese en sus cargos, lo cual viene a mostrar la clara voluntad de transparencia por parte de este importante órgano constitucional.

b) Convenio con el Consejo General de la Abogacía Española

Mediante este convenio sobre transparencia, el Consejo General de la Abogacía Española, institución que agrupa a 83 Colegios de Abogados de toda España, asume voluntariamente una serie de compromisos sobre transparencia, tanto en cuanto a su política de funcionamiento como a una amplia serie de informaciones sobre la institución y sus actividades, ocupándose TI-España de asesorarle en estas materias y verificar periódicamente la implementación efectiva de sus contenidos.

c) Convenios con los Partidos Políticos

Transparencia Internacional España (TI-E) ha firmado, por otra parte, Convenios por la transparencia y contra la corrupción con algunos Partidos políticos, tales como el PSOE y UPyD, y tiene previsto firmarlos con al menos otros dos Partidos. Mediante estos Convenios los respectivos Partidos se comprometen expresamente a tramitar parlamentariamente e incluir en sus programas electorales un conjunto de medidas y actuaciones dirigidas a propiciar la transparencia del propio partido, así como a combatir preventiva y punitivamente cualquier tipo de corrupción que se pueda dar en el ámbito político, económico y social en España.

9. Medidas urgentes contra la corrupción

En estos momentos resulta fundamental que los responsables políticos españoles adopten una actitud firme y contundente contra la corrupción a todos los niveles: institucionales, legislativos y políticos, y puedan atenuar de esta forma el evidente nivel de indignación y desafección ciudadana.

Es por ello que en TI-España viene para ello proponiendo desde la sociedad civil la adopción de un conjunto de medidas contra la corrupción, y en función de la preocupante situación actual, viene instando a los Partidos y responsables políticos a

que se tomen de forma urgente una veintena de medidas de distinta índole, que enumeramos a continuación:

a) Transparencia económica y financiera de los Partidos políticos:

En este contexto de alarma social y desafección ciudadana con la clase política, los Partidos deberían situarse a la vanguardia y ser ejemplares en cuanto a transparencia económica, financiera y contable, a través de las siguientes actuaciones:

- 1) Publicación en internet de las Cuentas anuales detalladas de los Partidos políticos y entidades a ellos vinculadas (individuales y consolidadas), con el debido desglose orgánico y geográfico de la totalidad de sus gastos e ingresos, así como de sus bienes patrimoniales.
- 2) Publicación en internet por el Tribunal de Cuentas de su Informe de auditoría anual de los Partidos políticos (en el plazo máximo de un año desde el cierre contable) así como de la fecha de envío de las cuentas por los Partidos políticos.
- 3) Publicidad obligatoria de los préstamos otorgados a los Partidos políticos, así como la prohibición legal de su condonación por las entidades financieras.
- 4) Prohibición de las donaciones a los Partidos, o sus fundaciones, procedentes de las empresas sometidas a licencias, regulación o subvenciones públicas.
- 5) Prohibir a las Fundaciones de los Partidos recibir ayudas o donaciones de aquellas personas jurídicas que no pueden donar a los Partidos políticos.
- 6) Tipificar jurídicamente el delito de Financiación ilegal de los Partidos políticos.
- 7) Establecimiento y publicación de un procedimiento normalizado de Auditoría *interna* por parte de los Partidos políticos.
- 8) Obligación de publicitar y debatir en el Parlamento la situación de *quiebra económica* que en su caso puedan tener algunos Partidos políticos.

b) Transparencia y democracia electoral:

Se necesitan procesos electorales más transparentes y participativos, para que los ciudadanos puedan combatir más efectivamente la corrupción a través de los mismos:

- 9) Modificar la legislación y el sistema electoral, para que el ciudadano tenga una mínima flexibilidad y capacidad de decisión, estableciendo listas desbloqueadas o *abiertas*, en las que al menos se puedan excluir o cambiar el orden de algunos de

los candidatos incluidos en las mismas.

- 10) Apartar de los cargos públicos y de cualquier lista electoral a los procesados por corrupción (se entenderán *procesados* en caso de que haya un escrito de acusación por el fiscal o la apertura de un juicio oral).
- 11) Publicar obligatoriamente el currículum o datos biográficos básicos de todos los candidatos incluidos en las listas electorales.
- 12) Controlar estrictamente el cumplimiento de los límites en los gastos electorales e imponer sanciones por el incumplimiento de dichos límites por los Partidos políticos.

c) Marco jurídico e institucional para prevenir y combatir la corrupción:

- 13) Cualquier condena por delitos asociados a la corrupción debe llevar aparejada la inhabilitación efectiva y de larga duración para el ejercicio de cargos públicos.
- 14) Establecer un tope o límite máximo de mandatos en los cargos políticos (evitando que la política sea un *modus vivendi*).
- 15) Necesidad de una Ley de protección jurídica a todos aquellos ciudadanos denunciantes de posibles casos de corrupción (tal como existe en otros países).
- 16) Modificación de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, para: a) Despolitizar en lo posible el Tribunal, designando sus consejeros en lugar de por acuerdo de los partidos políticos, por criterios técnicos, y de mérito y capacidad. b) Reducir el número de consejeros del Tribunal (a un máximo de cinco).
- 17) Reforma de la elección del Consejo General del Poder Judicial y del nombramiento de jueces de los puestos superiores, estableciendo límites a su designación por los Partidos políticos.
- 18) Cambiar la legislación para limitar los privilegios jurídicos y judiciales de los *aforados*, y evitar así que puedan haber un cierto espacio de impunidad para los mismos.
- 19) Limitar y hacer más estricta la concesión de *indultos* por los gobiernos, excluyendo en todo caso los delitos por corrupción.
- 20) Introducción en los distintos niveles educativos de materias y contenidos éticos, de valores, y contra la corrupción.

Desde *Transparencia Internacional España* se viene reclamando igualmente que los Partidos políticos lleguen a un amplio acuerdo o Pacto general contra la corrupción, que permita corregir y encauzar la grave situación y la alarma social actualmente existente. En cualquier caso, y dado que los partidos no llegan a alcanzar ese pacto general, TI-España viene propiciando la firma de Convenios y compromisos individuales de los Partidos por la transparencia y contra la corrupción como los anteriormente descritos, contribuyendo así en lo posible a mejorar desde la sociedad civil la situación actual en esta importante materia.

OTA BIBLIOGRÁFICA: La información práctica detallada, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo, de la generalidad de los Informes, Índices, estudios y convenios mencionados en este artículo se puede consultar en la página web de Transparencia Internacional España: www.transparencia.org.es