

Transparencia y buen gobierno: una visión desde la política aplicada

EMMA RAMOS CARVAJAL

Funcionaria del Cuerpo Superior de Administradores del Principado de Asturias

Recibido: Septiembre 2015

Aceptado: Enero 2016

Resumen

Transparencia y corrupción son términos opuestos, pero vinculados entre sí. La crisis económica y de valores ha acentuado, en los últimos tiempos, la corrupción; lo que contribuye a generar una pérdida de confianza del ciudadano en las instituciones, en los partidos políticos y, por tanto, en el Estado de Derecho. Todos estos factores han constituido el acicate para la elaboración de un marco jurídico regulador y garante de la transparencia en las distintas esferas: a nivel internacional, comunitario, estatal, autonómico y local.

Palabras clave: Transparencia, Buen Gobierno, Información Pública, Rendición de cuentas, Financiación, Partidos políticos, Corrupción.

Clasificación JEL: D73, H70.

Abstract

Transparency and corruption are opposite, but linked terms. The economic crisis and the crisis of values have led to corruption in recent times, which has contributed to the generation of a lack of confidence of citizens in the institutions, in political parties and, therefore, in the rule of law. All these factors have been the spur for the development of a regulatory and legal framework that ensures transparency in different areas: on an international, European Union, state, regional and local level.

Keywords: Transparency, Good Governance, Public Information, Accountability, Funding, Political Parties, Corruption.

JEL Classification: D73, H70.

1. Introducción

“La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos... podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad

que es crítica... Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social... Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.”

Estos párrafos inician el marco normativo que rige hoy en España en el ámbito de la transparencia, el acceso a la información pública y el buen gobierno¹.

2. Normativa estatal y autonómica en materia de transparencia

Los orígenes de la normativa en materia de transparencia, información pública y buen gobierno los encontramos ya en la propia Constitución Española (CE) en cuyo artículo 9.2 se recoge que “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

El apartado d) del 20.1 de la CE reconoce y protege los derechos “A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión”.

Siendo el artículo 105 de la Carta Magna el que establece que la ley regulará la audiencia de los ciudadanos, su acceso a los archivos y registros públicos, y el procedimiento administrativo; garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.

En el ámbito estatal también se puede citar la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado o la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos como elementos clave en el proceso de transparencia.

Teniendo como base la normativa anterior, en el ejercicio 2012, ve la luz el Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, fruto de los acontecimientos surgidos en los últimos tiempos que exigen, la transparencia en un mundo donde la corrupción, el “dejarse llevar”, el gastar por encima de los ingresos existentes, y el profundo endeudamiento marcan una tendencia que se hacen insostenibles. El juez del Tribunal Supremo de Estados Unidos, Luis B. Brandeis (1932), decía *Sunlight is said to be the best of disinfectants*, “la luz del sol es el mejor de los desinfectantes”, aludiendo a la transparencia.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LT) declara que estos tres elementos constituyen los fundamentos de la actuación política, de acuerdo con los principios de eficacia, austeridad, imparcialidad y responsabilidad, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social.

¹ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Esta LT exige la publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas; garantiza el acceso a la información y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como fija el régimen sancionador aplicable en caso del incumplimiento de la normativa. De forma que, se introduce un mecanismo de control que evitará comportamientos irresponsables e inaceptables en un Estado de Derecho.

Las comunidades autónomas (CCAA) han ido avanzando en el diseño de leyes de transparencia específicas para su región. Son pocas las Comunidades que aún no han aprobado sus propias leyes: Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla La Mancha y Madrid siguen a la espera de progresar en su redacción.

Cuadro 1
Normativa en materia de transparencia y buen gobierno en las CCAA

		LEY DE TRANSPARENCIA	PORTAL DE TRANSPARENCIA
ANDALUCÍA	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.	SI	SI
ARAGÓN	Código de Buenas Prácticas de la Comunidad Autónoma de Aragón (25 de julio de 2011). Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.	SI	SI
ASTURIAS	Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Transparencia (22 de abril de 2014). Proyecto de Ley del Principado de Asturias de buen gobierno e incompatibilidades de altos cargos.	NO	SI
BALEARES	Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del bueno gobierno de las Islas Baleares.	NO	SI
CANARIAS	Ley 5/2010, de 21 de junio, de fomento a la participación ciudadana. Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública.	SI	SI
CANTABRIA		NO	SI
CASTILLA-LA MANCHA	Acuerdo de 28 de febrero de 2013, aprueba el modelo de transparencia y buen gobierno de la Administración Regional. Acuerdo de 03/09/2014, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban medidas para la implantación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.	NO	SI

(continúa...)

		LEY DE TRANSPARENCIA	PORTAL DE TRANSPARENCIA
CASTILLA Y LEÓN	Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública. Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.	SI	SI
CATALUÑA	Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.	SI	SI
COMUNIDAD VALENCIANA	Ley 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana de la Comunidad Valenciana . Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.	SI	SI
EXTREMADURA	Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.	SI	SI
GALICIA	Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración Pública Gallega.	SI	SI
MADRID		NO	NO
MURCIA	Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.	SI	SI
NAVARRA	Ley Foral 2/2011, de 17 de marzo por la que se establece un código de buen gobierno de Navarra. Ley Foral 11/2012 de fecha 21.06.2012 de la Transparencia y del Gobierno Abierto.	SI	SI
LA RIOJA	Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja.	SI	SI

Fuente: Elaboración propia (septiembre 2015).

Es preciso analizar si esta proliferación normativa es la medida más adecuada para avanzar en la transparencia o, por el contrario, conducirá a una desmedida burocratización, sin lograr los efectos deseados. La respuesta, en mi opinión, es que mejoramos, pero no podemos olvidar los controles de los objetivos, los procedimientos administrativos y la evaluación de las políticas públicas que se ejecutan. Transparencia positivizada sí, pero no desbordada, donde las legislaciones autonómicas sean una mera reproducción de la normativa estatal vigente, que nada nuevo aportan, sino que contribuyen a generar una mayor confusión.

3. Nociones sobre Transparencia y Buen Gobierno

La transparencia y el buen gobierno se encuentran estrictamente ligadas entre sí y se configuran como la combinación perfecta para el ejercicio de la actividad pública. Éste es un hecho consustancial con el desarrollo de los países y juega un papel clave en la democracia de los distintos Estados.

La opacidad en una organización no contribuye más que acentuar la corrupción, conduce al abuso de la posición dominante y a las inadecuadas praxis en la actuación de los gobiernos. Múltiples autores proclaman que la corrupción es inherente al ser humano. No podemos vincular la corrupción exclusivamente a los tiempos actuales. Séneca escribió “la corrupción es un vicio de los hombres, no de los tiempos”.

El *Informe Nolan*, elaborado en el Reino Unido en 1995 por un Comité de Expertos, propone unas Normas de Conducta en la Vida Pública referidas a la actividad parlamentaria y administrativa reflejando que “La debilidad humana estará siempre presente entre nosotros; siempre pueden cometerse errores, y el corrupto buscará nuevas vías para jugar con el sistema”. A. Nieto defiende que “la corrupción acompaña al hombre como la sombra al cuerpo”. La transparencia y el buen gobierno son la antítesis de la corrupción.

Una sociedad democrática exige unos poderes públicos transparentes, “pulcros”, con el fin de garantizar no solo el derecho de los ciudadanos a obtener información como fórmula de control indirecto, sino también de recuperar la tan denostada legitimación pública y la confianza en los políticos.

La relevancia creciente de la transparencia, entendida como un bien de dominio público, ligada al buen gobierno nos lleva a analizar en profundidad su desarrollo en las Administraciones Públicas (AAPP), aspecto éste que debería hacerse extensivo a aquellos organismos privados que estén ligados al funcionamiento del Estado democrático, como expone Bauman.

Letrados de Asambleas Legislativas como A. Arce manifiestan que “La transparencia de una democracia pasa por la transparencia de sus leyes, que son ‘elemento básico del sistema democrático’”².

La crisis económica y de valores que estamos viviendo en los últimos tiempos y la corrupción tan acentuada contribuyen a agudizar la pérdida de confianza del ciudadano en las instituciones y, por tanto, en el Estado de Derecho. Todos estos factores han constituido el acicate para la elaboración de un marco jurídico regulador y garante de la transparencia.

El objetivo de avanzar en la transparencia debe ser tal, que desde el momento que un Proyecto de Ley, comienza a gestarse en una Administración Pública, éste tiene que ser responsabilidad de todas las partes implicadas. Debe de existir una estrecha colaboración entre los empleados públicos, que redactan y estudian la viabilidad de ese Proyecto, los distintos Departamentos (Secretarías Generales Técnicas, Direcciones Generales, Servicios...), y los políticos que ocupan los puestos más altos de la jerarquía administrativa. La preocupación

² SSTC 173/2002, FJ 9; 58/2004, FJ 8; 78/2010, FJ 2; 37/2012, FJ 2.

por avanzar en esta línea debe ser compartida con los distintos miembros que conforman los Grupos Parlamentarios que intervienen en la Ponencia y con los Servicios Técnicos de las Cámaras, a través de las enmiendas, informes jurídicos y estudios que han de coadyuvar a la consecución del fin último: la transparencia en la redacción de una Ley que ha de ser aplicable a todos los ciudadanos. Destacamos que esta labor ha de ser coherente y organizada: un Proyecto de Ley debe ser motivado, con precisión, desde un primer momento.

No se puede comenzar la tramitación presentando a los Secretarios Generales Técnicos un expediente con un Proyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno, para convertirlo después en dos Proyectos de Ley distintos, como se llevó a cabo en el Principado de Asturias. Ambos Proyectos “sufrieron” sucesivos informes de expertos independientes y de los Servicios Jurídicos de la Cámara que aconsejaban su “retirada”. Las enmiendas presentadas por los Grupos y las deliberaciones en Ponencia se configuraron como un “coctel” que obligó la retirada de ambos Proyectos por el Gobierno autonómico³.

Algunos de los principios que vertebran el Estado democrático, tales como la publicidad, el control público o la rendición de cuentas no han sido capaces aún de garantizar y reforzar la “ética pública”. La retórica y la demagogia, la falta de transparencia, el desarraigo y el desconocimiento de los ciudadanos de “lo público” nos impiden que avancemos en una sociedad moderna y fuerte.

García de Enterría pone de relieve cómo “...la falta de confianza en la clase política es la expresión de que el pueblo se siente, literalmente, alienado por un poder extraño, que no es capaz de interiorizar o sentir como suyo y cuya actuación no considera que se realiza en su propio beneficio, sino en el de los propios titulares de la gestión. Supone, así, una ruptura de la relación de trust, confianza o fiducia y, con ello, de la legitimidad del sistema mismo, la más grave, pues, de las deficiencias imaginables en una democracia”. Estas palabras se mantienen vivas en nuestros días.

La transparencia y el buen gobierno han de estar ligados con el diseño de las políticas públicas en las distintas AAPP; para lo que resulta esencial tanto la determinación de los objetivos públicos, como la elaboración de los indicadores que permitan valorar el grado de cumplimiento de los mismos. Una competencia que se le ha de atribuir a un órgano independiente.

Debe de efectuarse un análisis de estas políticas antes y después de ponerlas en marcha, valorando la correcta gestión de los recursos públicos, evitando cualquier atisbo de corrupción o de corruptelas. No solo debemos hablar de la necesaria configuración de un órgano de control, sino también, de la intervención de la sociedad civil como controladora externa de dichas políticas.

Resulta conveniente que, en la práctica parlamentaria, también se efectúe un control a posteriori de las leyes aprobadas en las respectivas Cámaras. Podría ser interesante aplicar un procedimiento análogo al que se aplica en la Junta General del Principado de Asturias (JGPA) en su Reglamento, artículos 209 y 223, para las resoluciones no legislativas (mociones y proposiciones no de ley), que culminaría, en caso de pronunciamiento negativo de la

³ Expedientes JGPA 09/0142/0022/10591 y 09/0142/0020/10392.

Comisión o de no rendimiento de cuentas por parte del Gobierno Autónomo, en el Pleno. Si bien, esta medida se pone en práctica, aún no produce los efectos deseados.

Una total incardinación de la esfera pública y privada es esencial para avanzar en la eficiencia de la gestión pública; por lo que, la transparencia y una información clara y completa, diáfana y “sin tapujos” debe configurarse como una máxima en nuestra actuación.

El acceso a la información y la transparencia de las AAPP no son sinónimos, pudiendo llegar a pervertir el sistema. Una excesiva información puede causar opacidad, por la imposibilidad de tratamiento y de comprensión, llegando “a desbordar” a sus usuarios por el volumen de documentación, dificultando su análisis. En las Cámaras, los Grupos Parlamentarios demandan una información, remitiendo el Gobierno un volumen de datos tal que resulta inmanejable, con el fin de obstaculizar, en ocasiones, la labor de control. Otro ejemplo lo encontramos en aquellos expedientes de contratos o de subvenciones que llegan a los Parlamentos “en cajas”.

Aunque, las Comisiones de Investigación Parlamentarias, dan a conocer a la sociedad irregularidades administrativas, y debían configurarse como el fiel reflejo de la transparencia y del control a posteriori, son en realidad muestras de la inoperancia, con toneladas de papel requerido y depositado en salas. Si bien, la proliferación de dichas Comisiones está de “moda”, poseen un escaso peso práctico. La JGPA ha visto incrementarse exponencialmente el número de Comisiones de Investigación (cinco en la IX Legislatura 2012-2015). Abordaban presuntas irregularidades en el caso Marea, la gestión del Centro Niemeyer, el Caso Villa o la ampliación del Puerto del Musel, entre otras.

Esta es la realidad de la Administración del S. XXI, “sin papeles”. Si estos son los problemas diarios a los que se enfrentan los parlamentarios, ¿qué pueden esperar los ciudadanos?. Estos y otros supuestos son los que dificultan claramente la tan añorada transparencia y el consiguiente control posterior que la sociedad civil puede realizar. En conclusión o cambiamos los procedimientos o no conseguiremos los resultados deseados.

No solo es preciso suministrar datos, también es preciso que se pongan estos a disposición de los ciudadanos de forma legible y comprensible, tal y como se señaló en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados en la tramitación de la LT⁴, buscando la claridad y la sencillez que nos permitan a los usuarios comprender el trasfondo de esos documentos. Una debilidad, en materia de transparencia, que aún no se ha resuelto, es la necesaria publicación de los estados numéricos del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales en los correspondientes Boletines Oficiales. J. A. García expone que “Si la información se oculta con un velo de dispersión o de inclusión en lugares de difícil acceso, cosa nada infrecuente, la transparencia quedará dañada”.

El acceso a la información es y debe ser una fuente de lucha constante contra la arbitrariedad de los poderes públicos. La información a través de la publicidad permanente y la dación de cuentas se configuran como el fundamento de la confianza y seguridad de los

⁴ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión Constitucional. X Legislatura. Sesión n. 10, el 12 de febrero de 2013, N. 253.

ciudadanos en los responsables públicos y se constituye como fórmula de legitimación del sistema político.

No nos engañemos, criticamos constantemente la política, pero si de verdad queremos vivir en un sistema democrático, no podemos hacerlo sin la política. Otra cosa distinta es que persigamos avanzar hacia la “pulcritud” más estricta y, en ese momento, es donde todos los ciudadanos jugamos un papel fundamental en la lucha organizada por la transparencia, el control y la rendición de cuentas. La única “arma” que la población debe utilizar para acabar con la corrupción y garantizar la eficacia, la eficiencia y el buen gobierno es demandar la transparencia y la rendición de cuentas. De forma que, solo cuando el ciudadano se sienta partícipe y perciba la cercanía de sus representantes será posible conseguir su compromiso y su participación activa, así lo entienden algunos autores tales como Villoria Mendieta.

“La idea de una democracia racional no consiste en que gobierne el propio pueblo, sino en que éste tenga la seguridad de un buen gobierno. Seguridad que no puede tener de otro modo que reteniendo en sus manos el control último. Si renuncia a esto, se entrega a la tiranía” esta es la opinión manifestada por John Stuart Mill en el S. XIX.

4. Transparencia a nivel Internacional

Transparency International (TI), órgano de la sociedad civil que lucha contra la corrupción, desarrolló el National Integrity System como medio de evaluar la eficacia de las medidas anticorrupción adoptadas por diversos países. Este Sistema evalúa las piezas clave que rigen un Gobierno para analizar los riesgos de corrupción interna. Cuando todas las piezas funcionan correctamente, la corrupción está controlada; cuando esas medidas se tambalean, la corrupción puede invadir la sociedad.

TI elabora a partir de opiniones de expertos el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) existente en el sector público. Unos buenos resultados ponen de relieve la existencia de herramientas de Gobierno Abierto que les permiten a los ciudadanos exigir a sus líderes que rindan cuentas; si bien, unos malos resultados reflejan la posible existencia de sobornos o de actos que quedan impunes, en la medida que las instituciones públicas no dan respuesta a las necesidades de los ciudadanos.

Los últimos datos arrojados muestran que más de dos tercios de los 175 países analizados tienen una puntuación inferior a 50, en una escala de 0 (percepción de elevados niveles de corrupción) a 100 (bajos niveles de corrupción). Dinamarca (92) y Nueva Zelanda (91) ocupan las primeras posiciones en 2014, mientras que Corea del Norte y Somalia ostentan el último lugar (8 puntos).

“El IPC 2014 pone de manifiesto que, cuando líderes y altos funcionarios abusan de su poder para usar fondos públicos en beneficio propio, el crecimiento económico se ve minado y los esfuerzos por frenar la corrupción quedan frustrados”, según José Ugaz, presidente de TI, quien añade que “los países en las posiciones inferiores deben adoptar medidas drásticas contra la corrupción y a favor de su población. Los países en las mejores posiciones del índice deberían asegurarse de no exportar prácticas corruptas a países en desarrollo”.

España ha consolidado en el IPC 2014 la puntuación obtenida en el 2013; ocupando el puesto 37. Esta consolidación y pequeña subida demuestra que, en términos generales, en España no existe una corrupción sistémica, a diferencia de otros países; lo que existe son “escándalos” en los partidos políticos y en los gobiernos estatales, autonómicos y locales.

Los resultados observados en los últimos años surgen fruto de la aplicación de sus sistemas de control más eficaces, que han permitido sacar a la luz un gran número de casos de corrupción que, combinado con las crisis económica, la lentitud judicial, la baja intensidad de las penas en casos de corrupción, la sensación de impunidad, y la no devolución del dinero robado o defraudado han agudizado la alarma social que estamos viviendo; generando la consiguiente indignación en las sociedades actuales.

El Informe Global de la Corrupción, elaborado por TI pone de relieve que en muchos países, la educación se erige como el área más relevante del sector público, ocupando un papel vulnerable en la corrupción. La razón de ser se encuentra en el volumen de recursos económicos que recibe este sector y cuyos sistemas de control han sido insuficientes. Los cursos de formación de los sindicatos en Andalucía están siendo investigados judicialmente.

5. Transparencia en comunidades autónomas y ayuntamientos

El Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas para el ejercicio 2014, elaborado por Transparencia Internacional España (TI-Esp), evalúa el nivel de transparencia alcanzado por los Gobiernos de las 17 CCAA.

Los resultados obtenidos por TI-Esp muestran una tendencia favorable en las CCAA, reflejando una mejoría desde un 71,5% en el ejercicio 2010 hasta el 88,6% en el 2014. Los principales resultados se materializan en Castilla y León, Cataluña y el País Vasco con 100%. Los últimos puestos los ocupan Madrid (65%), Murcia (78,8%) y Canarias (80%). Asturias, con un 90%, ocupa la octava posición.

En las distintas áreas analizadas, los peores resultados se observan en el ámbito económico-financiero; los mejores resultados son los correspondientes a ordenación del territorio, urbanismo y obras públicas.

Asturias sigue sin publicar, según los datos analizados por TI-Esp para el ejercicio 2014, su Inventario de Bienes y Derechos; los informes y/o memorias que deberían acompañar las iniciativas legislativas; los Informes de morosidad previstos en la Ley Orgánica 2/2012; los indicadores de eficiencia y/o eficacia del gasto en la prestación de los servicios públicos (conforme a lo dispuesto por la Ley General Presupuestaria); o los informes definitivos de los órganos de asesoramiento jurídico y de la intervención...

En relación con los 110 mayores Ayuntamientos, la inmensa mayoría de los mismos han elaborado su propia página de transparencia y alcanzan un 85,2% en 2014 frente al 70,2% del 2010. Entre los 19 mejores resultados con la máxima puntuación se encuentran el Ayuntamiento de Alcalá de Henares, Badalona, Soria, Vitoria u Oviedo. En el 2010, eran tan solo seis Ayuntamientos.

6. Transparencia en los Parlamentos

TI-Esp persigue a través de sus diversos estudios, por un lado, evaluar el grado de transparencia que poseen los 17 Parlamentos autonómicos más el Congreso y el Senado y por otro, promover la información suministrada por dichas instituciones públicas a los ciudadanos; logrando su acercamiento a la sociedad civil.

El Parlamento que ha obtenido la mayor puntuación ha sido el de Cantabria (98.8%), seguido por el de Navarra, y por el Senado de España. Los tres superan el 80%. El Congreso ocupa la décima posición con un 65%. El último puesto lo ostenta el Parlamento de Murcia con un 42%.

La JGPA, por su parte, ocupa una sexta posición con un 74,7%; alcanzando un 100% en su información sobre el funcionamiento y la actividad parlamentaria. Una vez más, tal y como ocurre en las distintas instituciones públicas, en términos generales, las mayores debilidades las observamos en el ámbito de la transparencia en materia económica-financiera.

Estos datos, a simple vista, pueden mostrar que una Administración o una Organización es transparente simplemente por encontrarse en los principales puestos de los rankings; lo que, en principio, podría ser evidente, solo contribuye, como algunos autores exponen, a “la obtención de grandes titulares periodísticos, pero no dejaría de ser un brindis al sol”.

7. Transparencia en los Partidos Políticos

Los últimos estudios de TI-Esp en 2015 muestran la mejoría experimentada en los partidos políticos como consecuencia de su implicación en el mundo de la transparencia y de la apertura informativa. Esta evaluación pretendía lograr, de una forma participativa, que los partidos aumenten su nivel de transparencia ante la sociedad y de hecho los resultados han ascendido desde 4,7 puntos hasta los 8,3 puntos, poniendo en evidencia su creciente interés.

Los criterios esenciales que se han de poner en práctica para propiciar el éxito y la calidad de la democracia representativa deben ser: el diseño de un liderazgo político decidido, sin titubeos; la implantación de forma efectiva de un plan estratégico, en el que el marketing no sea su “modus operandi”; la catalogación de datos y de información de la Administración Pública en la página web de la institución, de forma coherente, organizada, evitando lo superfluo; la implicación activa de la sociedad civil y de las AAPP para garantizar su constante “feed-back” o retroalimentación; todo ello salpicado por el control ejercido por los ciudadanos, por un órgano independiente y por el propio control interno.

La preocupación por progresar en la transparencia en el ámbito de los partidos políticos es cada vez mayor. Los doce principales partidos españoles han colaborado y remitido a TI-Esp las propuestas de sus medidas contra la corrupción, con el fin de avanzar en este campo y de atender una demanda social que reclama honestidad y honradez en el uso de los dineros públicos.

La transparencia en los partidos políticos se debe reflejar, a través de sus páginas web y de los canales telemáticos de comunicación activa con los ciudadanos, en las siguientes áreas fundamentales:

- a) Estructura básica del partido y procedimientos internos. Es preciso avanzar en la transparencia relativa a su composición (parlamentarios, autoridades de gobierno, alcaldes, concejales...), a su funcionamiento, ámbito normativo (Estatutos, Reglamentos, derechos y deberes de los afiliados...) y a los procedimientos internos (de elección de autoridades y de selección de candidatos, de ética, control, sanción, comunicación interna y externa...)
- b) Transparencia ideológica y programática. Debe ser conocida por la sociedad y se han de publicitar los programas electorales, las iniciativas parlamentarias, los discursos de sus líderes y las agendas de sus miembros, entre otros aspectos.
- c) Transparencia en la financiación del partido. Los partidos políticos ejecutan tareas de interés público, por lo que, resulta importante que no estén influidos por sus fuentes de financiación. Sería conveniente que los partidos políticos diesen publicidad a sus ingresos, gastos, donaciones, ...

Siete de las doce medidas propuestas por los partidos políticos para las elecciones generales 2015 están relacionadas con la financiación de los mismos. La preocupación económico-financiero (liquidación de ingresos y gastos electorales, remisión de las cuentas al Tribunal...) es el aspecto fundamental que debe regir un partido político transparente.

Cuadro 2
Medidas electorales contra la corrupción 2015 (resumen)

	PP	PSOE	IU	UPD	EAL-PNV	CC	ERC	C's	EQUO	CDC	UDC	POD
1	NO	SÍ	SÍ	SÍ	NO*	SÍ*	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
2	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
3	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
4	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
5	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO*	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
6	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO*	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	NO
7	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
8	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ*	SÍ
9	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
10	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ*	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
11	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
12	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
TOTALES	11 SÍ	12 SÍ	12 SÍ	12 SÍ	6 SÍ+1 SÍ*	11 SÍ+1 SÍ*	12 SÍ	12 SÍ	10 SÍ	12 SÍ	11 SÍ+1 SÍ*	11 SÍ

SÍ*: SÍ con reservas. NO*: No con reservas. Fuente: Transparencia Internacional España.

7.1 Financiación de los Partidos Políticos

El sistema de financiación de los partidos políticos puede ser mixto –pública y privada– o privado. El sistema mixto impera en países como Francia, Italia, Dinamarca, Bélgica, Grecia, Portugal, España y Alemania; en la mayoría de los casos, salvo en Alemania, se diferencia la financiación pública para actividades generales u ordinarias del partido, de la de sufragar los gastos electorales. El sistema de financiación privada es propio de los países anglosajones, como Gran Bretaña o Irlanda, aunque también se da en Holanda.

La financiación pública de los partidos políticos se justifica alegando que es la única que garantiza la independencia de los partidos frente a injerencias externas, cumple el principio de equidad y garantiza su función constitucional. No obstante, tal como afirma Gaspar Ariño, estas tres razones aunque sean legítimas, no son tan claras como a primera vista parecen.

Un aspecto esencial que expresa este Catedrático de Derecho Administrativo en 2009 es que “en toda Europa (también en Estados Unidos, aunque menos)” se pone en evidencia que “la financiación de los partidos políticos ha sido la madre de muchos casos de corrupción, que han acabado con la vida política de personajes tan importantes como Helmut Kohl, Bettino Craxi y, en no escasa medida, el propio Felipe González, que se vio desbordado por la corrupción masiva que se desarrollaba a su alrededor, en gran parte ocasionada por la financiación ilegal del PSOE. (Esto y no el GAL es lo que le hizo perder las elecciones en 1996).” En la actualidad, la lista de corrupción se extiende a todos los partidos políticos sin excepción, de una u otra forma. Si bien, confiamos en la efectividad de los controles y de las actuaciones judiciales.

Las distintas reformas legislativas tratan de progresar en lograr una mayor transparencia de las cuentas de los partidos. Las irregularidades observadas por los sujetos que realizan las donaciones privadas o el destino de las mismas indican la conveniencia de ejercer un mayor control.

Las normas procedimentales aplicables en las distintas AAPP, las de ejecución del gasto público y las de control interno y externo o rendición de cuentas no son suficientes para dar solución a los problemas a los que nos enfrentamos. A pesar de considerar que la regulación es estrictamente necesaria, la práctica diaria muestra que una excesiva regulación, no trae consigo la solución de los conflictos: gestión ineficiente, corrupción, transfuguismo, falta de transparencia o connivencia con intereses privados.

La carencia de cauces de control deteriora la democracia y merma la credibilidad de los políticos y de las instituciones públicas.

Destaca la aprobación de la LO 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la LO 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la LO 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la LO 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

Resulta fundamental el hecho de que la función fiscalizadora amplíe sus “tentáculos” hasta lograr el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de transparencia y sostenibilidad; atribución de la potestad reglamentaria al propio Tribunal de Cuentas, en lo que se refiere a su autoorganización; así como establecer fórmulas de colaboración entre el Tribunal y determinados organismos públicos y entidades de crédito,

para la obtención de la información necesaria para la correcta fiscalización de las cuentas de los partidos políticos, fundaciones y entidades vinculadas.

El Parlamento Europeo ha aprobado en el mes de abril del 2014 la reforma de las normas de financiación y del estatuto jurídico de los partidos políticos europeos y sus fundaciones, que entrarán en vigor a partir de enero de 2017, con el fin de reforzar los niveles de transparencia y de responsabilidad. Regularán y clarificarán las subvenciones, así como un sistema de control e imposición de sanciones en caso de incumplimiento.

El Parlamento y una autoridad independiente serán responsables de evaluar el cumplimiento de las normas, y de los requisitos ligados a los fondos que no proceden de la UE, como donaciones y contribuciones. En caso de infracción, este organismo pedirá medidas correctivas, pudiendo llegar a retirarles a los partidos la financiación que les haya sido atribuida.

Los partidos políticos tienen dos tipos de controles de sus cuentas: el control interno que se ejerce dentro del propio partido y el control externo que se le atribuye al Tribunal de Cuentas, siendo la contabilidad electoral objeto de fiscalización por los Órganos de Control Externo (OCEX).

Sería interesante que las Comunidades Autónomas velasen por el cumplimiento de las recomendaciones establecidas por los OCEX; pues ello, permitiría avanzar en la transparencia y en el buen gobierno. En particular, la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, reitera recomendaciones en materia económico-presupuestaria, contable, o de contratación, que en sus informes se recogen y que no llegan a materializarse⁵.

Los controles administrativos existentes han mostrado su insuficiencia, por lo que, se necesitan crear nuevos mecanismos de Gobierno Abierto, implicando a la sociedad civil en la gestión de los asuntos públicos.

7.2 Códigos de Buen Gobierno

En el año 2005, se aprobó por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero la Orden APU/516/2005, de 3 de marzo publicada en el BOE de 7 de marzo de 2005, con el que entre en vigor el “Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado”, con el que se plasmaba la necesidad de introducir las mejores prácticas del sector privado y las recomendaciones de los Organismos Internacionales en el ámbito gubernativo español.

El 15 de junio de 2015, en el seno de la Comisión ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) se aprueba por todos los grupos políticos, con base en las recomendaciones de la Carta de Europa, el Código del Buen Gobierno Local, que recoge los principios de transparencia y ética pública, junto a medidas para mejorar la gestión y calidad de la democracia local; si bien, serán los Gobiernos Locales, los que en el uso de su competencia lo ratifiquen e incorporen a su normativa.

⁵ Informe definitivo sobre la Cuenta General del Principado de Asturias. Ejercicio 2013. Sindicatura de Cuentas, pp. 26-28 (III.1.1.1 y III.1.2).

8. Conclusión

Soy una firme defensora de la regulación que nos guía por los distintos caminos que tenemos que seguir, pero también, estoy convencida de la necesidad de la ética pública, de los compromisos de conducta y la honradez de todos los sujetos públicos. Llegado este punto, junto con una buena educación y una recuperación de los valores más esenciales de la persona en sociedad, conseguiremos salir de la crisis en la que nos encontramos inmersos, que no solo afecta a cuestiones económicas, sino a los valores éticos y culturales.

Bibliografía

- Aranda, E. (2013). “Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 5, pp. 214-229.
- Arce, A. (2013). “La transparencia de la Ley”. *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 5, 2013 pp. 59-68.
- Ariño, G. (2009). “La financiación de los partidos políticos”. *Foro de la Sociedad Civil*, núm. 1.
- Bauman, Z. (2009). “En busca de la política. Fondo de Cultura Económica”. Argentina, pp. 98 y ss.
- De la Nuez, E. y Tarín, C. (2014). *Transparencia y buen gobierno*. La Ley.
- García de Enterría, E. (1995). “Democracia, Jueces y control de la Administración”. Civitas. Madrid, pp. 96-97.
- García, J. A. (2012). “Ponencia relativa a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en materia de acceso a la información pública”.
- García Viñuela, E. y González de Aguilar, C. (2014). “Financiación de los partidos y búsqueda de rentas: un análisis de las reformas de la financiación política española de 2007 y 2012”. *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 34, marzo 2014, pp. 145-165.
- Martín, J. (2015). “La suspensión provisional en el ejercicio del cargo público de los políticos imputados judicialmente por delitos de corrupción”. *Diario La Ley*, 203. Semanal 118, núm. 8462, pp. 23-27.
- Nieto, A. (1997). “Corrupción en la España democrática”. Ariel. Madrid.
- Villoria, M. (2005). “Ética en el sector público y calidad de la democracia”. *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 184-185, pp. 275-295.