

# Un cambio para el periodismo: la ley de transparencia

En estos momentos, se está jugando una partida clave en España: la de tener la mejor ley posible de transparencia, que excluya tan solo las temáticas imprescindibles. El Congreso ha iniciado el proceso de revisión de un **proyecto de ley** que los expertos califican de **insuficiente** y que **no cumple** con los **estándares internacionales**. Una ley que garantice el acceso a la información pública sería una **herramienta poderosa** para los periodistas.

## MAR CABRA

El 30 de septiembre de 2008, el Gobierno de Irlanda anunció su decisión de crear un fondo de garantía de depósitos para salvaguardar su sistema bancario<sup>1</sup>. En las 24 horas anteriores, el primer ministro del país, Brian Cowen, mandó 20 SMS e hizo 21 llamadas desde su teléfono. Alrededor de la mitad eran para consultar su contestador<sup>2</sup>. Hoy podemos conocer tanto detalle sobre esas horas no gracias a una filtración, sino a una ley. La factura de teléfono de Cowen es uno de los múltiples documentos conseguidos gracias a la ley de acceso a la información irlandesa –lo que aquí se ha llamado la ley de transparencia– y que el periodista Gavin Sheridan recoge en su blog TheStory.ie.

Un hecho así suena a ciencia ficción en España, pero en poco más de un año toda persona –periodista o no– podrá tener el mismo “poder” que Sheridan para pedir información y documentos a las instituciones públicas españolas. Será su derecho. Por ahora, España es el único gran país de Europa sin una normativa de estas características.

“Una ley de transparencia es una herramienta poderosa para los periodistas porque te provee de los documentos primarios y de datos”, dice Sheridan. “Te da una perspectiva sobre cómo se han tomado las decisiones, cómo se gasta el dinero público, qué tiene el Gobierno y muchísimos temas más”.

**Mar Cabra** es periodista y directora de la Fundación Ciudadana Civio.

---

1.- <http://www.finance.gov.ie/viewdoc.aspx?DocId=-1&CatID=1&StartDate=1+January+2008>

2.- <http://thestory.ie/2012/05/20/brian-cowens-bank-guarantee-calls-and-texts/>

En estos momentos, se está jugando una partida clave en nuestro país: la de tener la mejor ley posible, que excluya tan solo las temáticas imprescindibles. El Congreso de los Diputados inició en septiembre el proceso de revisión de un proyecto de ley<sup>3</sup> que los expertos han calificado de insuficiente y que no cumple con los estándares internacionales. Por ejemplo, con la redacción actual de la legislación puede que no podamos pedir la factura de teléfono de Mariano Rajoy el día antes de anunciar el rescate de la banca el pasado junio. Los informes internos para la toma de decisiones también quedan excluidos. ¿Por qué decidió el Gobierno cambiar la velocidad de 120 a 110 kilómetros por hora y volver a modificar la norma meses más tarde? No podremos saberlo.

Pero aún estamos a tiempo de poder cambiarlo.

### Filtraciones legales

Uganda, Mongolia, Canadá, Perú, Japón, Australia, Estados Unidos, Croacia, Reino Unido... Todos son países que tienen una ley que garantiza el derecho de acceso a la información pública. Hay 93 en todo el mundo. España no está entre ellos.

A pesar de esta situación “hostil”, Access Info Europe, una ONG que lucha por el reconocimiento de este derecho, decidió

establecer su base de operaciones europeas en Madrid en 2006. Desde entonces, no ha parado en su misión de conseguir hacer nuestro país más transparente. De hecho, acaba de ser condenada a pagar 3.000 euros de costas por llevar una petición de información sin respuesta hasta el Tribunal Supremo<sup>5</sup>. Querían saber las medidas concretas que había tomado España para luchar contra la corrupción.

España, único gran país europeo sin esta normativa

Helen Darbshire, directora ejecutiva de Access Info Europe, cree firmemente en el uso de las leyes para abrir Gobiernos y fortalecer el periodismo. Uno de sus proyectos estrella es un manual para periodistas llamado *Legal Leaks (Filtraciones legales)*<sup>6</sup>, en el que enseña cómo utilizar las leyes de acceso de más de 40 países para conseguir historias exclusivas. Conscientes de la rapidez con la que nos movemos en esta profesión, el texto empieza con “20 consejos para periodistas ocupados”. La guía se puede descargar en inglés de la web <http://www.legalleaks.info/>.

Darbshire resalta el silencio administrativo como una de las principales preocupaciones en nuestro país. Alrededor

3.- <http://www.leydetransparencia.gob.es/anteproyecto/index.htm>

4.- [http://www.proacceso.org/wp-content/uploads/Propuestas\\_Coalicion\\_Pro\\_Acceso.pdf](http://www.proacceso.org/wp-content/uploads/Propuestas_Coalicion_Pro_Acceso.pdf)

5.- [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/10/28/actualidad/1351455843\\_506737.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/10/28/actualidad/1351455843_506737.html)

6.- <http://www.legalleaks.info/>

del 50 % de las peticiones que hacen los ciudadanos quedan sin contestar, según estudios de la ONG y de las respuestas de la web Tuderechoasaber.es. Sin embargo, incluso, el silencio puede ser una oportunidad para un periodista.

“Se puede hacer un artículo sobre la negativa a responder, así como de la información a la que se deniega el acceso”, señala.

Así ha hecho recientemente el periodista Fernando Garea, de *El País*. Ha pedido en dos ocasiones la lista de viajes oficiales pagados por el Congreso a los diputados. La información le ha sido negada las dos veces<sup>7</sup>, y en ambas ocasiones ha escrito artículos informando sobre ello.

### **Coalición Pro Acceso**

Access Info Europe y la Asociación de la Prensa de Madrid son dos de las más de 60 organizaciones que forman parte de la Coalición Pro Acceso, una plataforma que lleva seis años intentando promover la adopción e implementación de una ley de transparencia en España<sup>8</sup>. En este tiempo, han visto cómo José Luis Rodríguez Zapatero prometió en sus dos campañas electorales que iba a aprobar esta legislación y no cumplió su prome-

sa. Mariano Rajoy aseguró varias veces el pasado otoño que, si ganaba, presentaría esta ley en los primeros 100 días de Gobierno. El 23 de marzo (a punto de acabar el plazo), se aprobaba en el Consejo de Ministros el borrador de Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

La Coalición podría haber cantado victoria, pero no fue así. El borrador era mucho peor que la propuesta presentada por el mismo Partido Popular cuando estaba en la oposición. Además, no cumplía con los estándares internacionales, marcados por el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos<sup>9</sup>.

En los cuatro meses de tramitación preparlamentaria, la ley ha sufrido dos tandas de modificaciones. La primera, tras escuchar las casi 3.700 aportaciones de los ciudadanos recibidas a través de una consulta pública, algo raro en nuestro país. El Gobierno dijo haber hecho cambios “significativos”, pero lo cierto es que a día de hoy nada más que ellos han podido ver lo que aportó la sociedad, ya que se han negado a publicarlo e incluso a llevarlo al Congreso<sup>10</sup>. Es imposible comprobar cuánto se dejaron “fue-

7.- [http://politica.elpais.com/politica/2012/09/15/actualidad/1347730845\\_697711.html](http://politica.elpais.com/politica/2012/09/15/actualidad/1347730845_697711.html) y [http://politica.elpais.com/politica/2012/10/27/actualidad/1351363426\\_628148.html](http://politica.elpais.com/politica/2012/10/27/actualidad/1351363426_628148.html)

8.- <http://www.proacceso.org/>

9.- [http://www.access-info.org/documents/Access\\_Docs/Advancing/Council\\_of\\_Europe/Convention\\_on\\_Access\\_to\\_Official\\_Documents\\_CofE\\_es.pdf](http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/Council_of_Europe/Convention_on_Access_to_Official_Documents_CofE_es.pdf)

10.- <http://www.europapress.es/nacional/noticia-gobierno-invita-psoe-consultar-moncloa-alegaciones-ciudadanas-ley-transparencia-20121011172903.html>

ra”, pero por el análisis del texto antes y después se puede ver que hubo mejoras, pero no a las partes fundamentales que pedían unánimemente los expertos.

El segundo cambio en la normativa se produjo tras recibir los informes del Consejo de Estado y de la Agencia de Protección de Datos. El de esta última no se hizo público, pero acabó filtrándose a la prensa. Una medida poco acorde con lo que se intenta promover con la ley. Entonces, pasó a ser proyecto de ley y, en septiembre, empezó el proceso parlamentario.

## 93 países tienen ley de acceso a la información pública

A pesar de las mejoras, la Coalición continúa preocupada. Siguen quedando demasiadas cuestiones fuera del ámbito de aplicación y tiene bastantes puntos débiles. Los estándares internacionales se siguen incumpliendo, lo cual parece no tener sentido con tantos ejemplos de buenas leyes en el mundo. Así que mandó un documento con recomendaciones el pasado 19 de septiembre exigiendo a los diputados que mejoren la norma. Sus propuestas son muy parecidas a las que ya dieron al Gobierno a principios de abril, lo cual indica que mucho no han cambiado las cosas desde entonces. El documento (que se puede leer en [http://www.proacceso.org/wp-content/uploads/Propuestas\\_Coalicion\\_Pro\\_Ac-](http://www.proacceso.org/wp-content/uploads/Propuestas_Coalicion_Pro_Ac-)

ceso.pdf) expone doce áreas donde hay deficiencias, entre las que destacan:

- Que el derecho de acceso a la información no es considerado como un derecho fundamental y, por tanto, será un derecho “menor” frente a otros como la protección de datos, que sí lo es. Este será uno de los principales choques en el futuro.

- Que se excluyen de la aplicación de la ley todos los organismos dentro del Poder Legislativo y Judicial, salvo para sus funciones administrativas. Esto quiere decir que los viajes que todos los contribuyentes les pagamos a los diputados podrían seguir siendo un secreto (y a Garea le seguirían denegando su petición).

- Se excluyen grandes cantidades de información, como la información auxiliar o de apoyo (informes internos, notas, borradores...), la que está en curso de elaboración y aquella para la cual haya que hacer un trabajo de reelaboración para publicarla.

- Se mantiene el silencio administrativo negativo, lo que quiere decir que no pasa nada si no se responde. La responsabilidad recae sobre el que hace la pregunta para seguir con el proceso de apelación. Y aunque se establecen sanciones para el incumplimiento reiterado de la ley, esto está especificado de manera poco precisa.

- La falta de independencia del organismo que tiene que velar por que la legislación se aplique, la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Po-

líticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Depende del Ministerio de Hacienda y, por tanto, será juez y parte.

Parece que algunos partidos han escuchado el grito de socorro. El 16 de octubre, Unión Progreso y Democracia presentó una enmienda a la totalidad<sup>11</sup> de la ley por partir de un “concepto equivocado” y por sus insuficiencias, que están muy en línea con lo destacado por la Coalición. Probablemente, en el momento de publicación de este artículo, el proceso esté más avanzado, pero una cuestión es segura: la parte de transparencia y acceso a la información de la ley no entrará en vigor hasta un año después de su aprobación. Es decir, que tenemos que pensar en finales de 2013 o principios de 2014 para empezar a utilizarla.

### **Lo que podría ser**

La primera ley de acceso a la información se hizo en 1766 en Suecia y hoy sigue vigente. A pesar de los problemas que conlleva tener una ley tan antigua (por ejemplo, con respecto a la exclusión de archivos electrónicos), esto quiere decir que llevan unos 250 años de práctica. El periodista Staffan Dahllöf, experto en transparencia, recuerda cómo cuando no existían los ordenadores, los reporteros de los periódicos locales iban andando a la hora de comer a la comisaría de policía, al ayuntamiento o al hospital para ver si habían llegado cartas y se habían registrado.

“Una mirada rápida a la correspondencia entrante era una buena manera de que el periodista estuviera al corriente de lo que ocurría y ver sobre qué se podía hacer seguimiento”, cuenta Dahllöf.

### La primera ley se hizo en 1766 en Suecia

Ahora que casi todas las comunicaciones son electrónicas, el acceso no es tan fácil en su país, pero sí destaca la ley de Noruega, que tiene una web en la que hay un inventario de todos los documentos de sus instituciones públicas (<http://www.oep.no/nettsted/fad?lang=en>). A veces, las respuestas están al acceso de un clic. Si no están disponibles, a los pocos días te las mandan por correo electrónico.

“El objetivo clave a largo plazo es crear un ‘nuevo modelo de normalidad’, en donde la transparencia es algo natural que facilite el trabajo del día a día de los periodistas”, explica. “Aunque aquellos a los que realmente les debe importar esta ley es al público en general, a la sociedad civil, a ‘la gente’. Una buena ley de acceso a la información da la posibilidad a los ciudadanos de mirar por encima del hombro a los que están en el poder y también a los medios de comunicación”.

Dahllöf resalta el poder de las leyes de transparencia para hacer investigación

11.- <http://www.civio.es/wp-content/uploads/2012/10/Enmienda-totalidad-Transparencia-UPyD.pdf>

y destapar corrupción. Él escribe sobre muchos de los casos interesantes que se encuentra en la Unión Europea en la web [www.wobbing.eu](http://www.wobbing.eu). Una de las cuestiones que destaca es cómo países con una nueva tradición en este tipo de acceso a la información están haciendo grandes avances. Por ejemplo, en Eslovenia, dos periodistas revelaron cómo funcionaba el tráfico ilegal de armas a principios de los 90 en Yugoslavia gracias a que consiguieron miles de documentos de la época<sup>12</sup>. En el Reino Unido, en donde la ley entró en vigor en 2005, la BBC tiene a un periodista, Martin Rosenbaum, dedicado a pedir, pedir y pedir. Los artículos publicados gracias a lo que consigue se pueden leer en una sección especial en la web: [http://news.bbc.co.uk/1/hi/in\\_depth/uk/2006/foi/default.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/in_depth/uk/2006/foi/default.stm).

### **Lo que se puede hacer**

Cuando uno empieza a indagar en cómo la ley de transparencia ha servido a periodistas en otros países se puede quedar enganchado en un doble bucle de fascinación y frustración por no poderlo hacer aquí. Sin embargo, a pesar de las limitaciones actuales en España, hay ciertos “agujeros” en el sistema que los periodistas podemos usar como aliados:

- La ley de acceso a la información de medio ambiente (Ley 27/2006)<sup>13</sup> ga-

rantiza el derecho de cualquier persona a pedir información que tenga que ver con esta temática. Las autoridades tienen que responder en un mes. Un ejemplo reciente de éxito es el proyecto de “España en llamas” ([www.espanaenllamas.es](http://www.espanaenllamas.es)), a través del cual se consiguió una copia de la base de datos nacional de incendios forestales para la década 2001-2010. Son 29 millones de campos con información sobre incendios que han quemado una superficie similar a la región de Murcia y que nunca había visto la luz en detalle [Nota del autor: este es un proyecto hecho por la fundación que dirijo, Civio].

- La ley foral 11/2012 de la Transparencia y el Gobierno Abierto<sup>14</sup>. Navarra es la primera comunidad en aprobar una ley de transparencia propia, que entrará en vigor a finales de diciembre de este año. En 15 días se debe recibir una respuesta. Muchas otras comunidades autónomas están estudiando hacer leyes similares, como Extremadura, Andalucía y el País Vasco (aunque no se sabe si la propuesta se mantendrá con el nuevo Gobierno). También ciudades como Zaragoza, que ya tiene en borrador una ordenanza.

- La Unión Europea tiene un reglamento (1049/2001<sup>15</sup>) que garantiza el acceso a los documentos del Parlamento, el Consejo y la Comisión europeos. Además, es una

12.- <http://www.wobbing.eu/news/untold-yugoslavian-arms-trade-scandal-updated-documents>

13.- <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-13010>

14.- [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-9370](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-9370)

15.- [http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_es.pdf)

buena manera de conseguir documentos sobre España por la “puerta de atrás”.

- La web española Tuderechoasaber.es, creada por Access Info Europe y la Fundación Ciudadana Civio, ayuda a los ciudadanos a hacer peticiones de información. Todas las comunicaciones son públicas, con lo cual es una buena fuente de documentos y datos. Entre las más de 500 solicitudes, hay respuestas al coste desglosado de las elecciones autonómicas o presupuestos de diversas partidas.

Pero, sin duda, lo que los periodistas podemos hacer es de altavoz para que la sociedad se entere de que debería tener derecho a acceder a la información pública. Y que ese derecho debería estar garantizado por ley. No es solo una opinión personal, los expertos como el abogado peruano Roberto Pereira destacan a los periodistas como clave para conseguir la mejor ley posible.

“Primero, debe convencerse de las ventajas. Habrá más información oficial disponible”, explica por correo electrónico desde Lima. “En segundo lugar, sumarse a la batalla contra el secretismo del Estado a través de sus columnas y demás espacios que tengan impacto en la opinión pública”.

Pereira cuenta que en su país, donde hay ley desde 2002, el Consejo de la Prensa Peruana organizó campañas muy lla-

mativas sobre la necesidad de la ley, tanto en prensa, radio y televisión. También resalta los esfuerzos hechos en alianza con la Defensoría del Pueblo, donde trabajaba entonces, para convencer a sectores más reacios, como las Fuerzas Armadas. Para poder conocer más sobre este proceso en otros países, recomienda el trabajo de Eduardo Bertoni *Libertad de Información. ¿Tres palabras inofensivas? Leyes de acceso a la información y rol de la prensa* (Banco Mundial - CELE Universidad de Palermo).

Si hay algo en lo que coinciden todos los expertos es que una vez que haya ley, lo mejor que se puede hacer es usarla. Algunos como el irlandés Sheridan, hacen peticiones como pasatiempo. Su objetivo, además de conseguir la información en cuestión, es testar los límites legales. Es decir, pedir lo máximo que se pueda dentro de lo que dice la norma. Es por eso que lo que más le interesa es pedir bases de datos completas sobre gastos de las instituciones públicas<sup>16</sup>. Ya ha obtenido un par de miles de millones de euros factura por factura.

“Todo lo que sea superior a un céntimo: cuánto se gastan los ministerios desde libros a limpieza, comida y bebida, de papel higiénico a consultores”, explica Sheridan. “El público tiene derecho a ver esta información y los periodistas tienen que aprender a obtenerla”. ■

16.- <http://thestory.ie/category/fois/expenditure-databases/>