

Actas das

I Xornadas

Olga Gallego

de Arquivos

Transparencia

“versus”

corrupción:

os arquivos

e a democracia

A Fundación Olga Gallego

promove este curso de formación

coincide coa celebración do Día da

Transparencia e do Día da

Memoria Pública

o 15 de maio

o 17 de maio

o 18 de maio

o 19 de maio

**Actas das  
I Xornadas  
Olga Gallego  
de Arquivos**

**Transparencia  
“versus”  
corrupción:  
os arquivos  
e a democracia**

**A Coruña 2 e 3 de outubro de 2015**

Edición:  
© 2016, **Fundación Olga Gallego**  
©2016, **Os autores**

Deseño e maquetación:  
**Salgado & Santana**

ISBN:  
978-84-608-6572-8

### **Comité organizador**

**Pedro López Gómez**

**Isabel Buján Bernárdez**

**M<sup>a</sup> del Mar García Miraz**

**Olimpia López Rodríguez**

**M<sup>a</sup> Dolores Pereira Oliveira**

**Gabriel Quiroga Barro**

### **Comité científico**

**Carlos Amoedo Souto**

**Javier Barbadillo Alonso**

**Luis Martínez García**

**Fernanda Ribeiro**

# Os límites da transparencia administrativa como política pública en España

Carlos A. Amoedo Souto

## Os límites da transparencia administrativa como política pública en España

Carlos A. Amoedo Souto

### ■ 1

O presente relatorio ten unha finalidade concreta. Constitúe unha aproximación xeral sobre os límites da transparencia administrativa como política pública en España, no marco das xornadas organizadas pola Fundación Olga Gallego sobre o tema “Transparencia versus corrupción: os arquivos e a democracia”. A literatura española e internacional sobre transparencia e corrupción é xa caudalosa, polo que tentarei inventariar algunhas das principais cuestións que, ao meu xuízo, suscita a análise xurídica da transparencia do punto de vista do dereito positivo e da súa aplicación práctica.

Permítome advertir tamén, nesta acotación metodolóxica, que os xuízos que seguen nacen en non pouca medida da miña experiencia de xestión pública en dúas administracións ben distintas durante os últimos dez anos<sup>1</sup>; período do 2005 ao 2015 no que o Reino de España transitou desde un contexto de vacas gordas a outro de vacas famélicas, falando en termos orzamentarios, mais en cuxo transcurso se está a dar, tamén, unha grave crise de lexitimidade da acción administrativa, como consecuencia dos graves casos de corrupción administrativa a florados a partir do ano 2009: operacións Gürthel, Pokemon, Patos, e casos Fabra, Bárcenas, Matas, Pallerols ou Pujol, por citar apenas algúns dos máis mediáticos<sup>2</sup>.

### ■ 2

Curiosamente, este arco temporal de dez anos coincide co que algúns consideran un patrón de avance legislativo en materia de transparencia, campo no que as experiencias internacionais contemporáneas permiten vislumbrar a súa natureza reactiva e transicional ligada á lexitimación do sistema político.

En efecto, a política da transparencia surxe frecuentemente incentivada por cambios gobernamentais que buscan subliñar a apertura da acción pública fronte á experiencia de épocas pasadas. Nestes ciclos políticos transicionais, a lexitimidade da acción

---

1. Desde agosto de 2005, e até novembro do 2008, como secretario xeral da Consellaría de Cultura e Deporte da Xunta de Galicia, tiven a responsabilidade de deseñar e desenvolver medidas de transparencia como as previstas na pioneira Lei 4/2006, de transparencia e boas prácticas da administración galega, a redacción e desenvolvemento da Lei 9/2006, de subvencións de Galicia, así como a redacción e tramitación do proxecto de lei de arquivos e do patrimonio documental, que finalmente non pudo ser aprobado na lexislatura 2005-2009, e no que se contiña unha regulación precisa do réxime de acceso aos documentos administrativos. A partir de maio do 2010, como responsable da secretaría xeral da Universidade da Coruña, tiven a responsabilidade da articulación xurídica da administración electrónica universitaria e da súa transparencia, incluíndo materias como a protección de datos, a protección dos dereitos de propiedade intelectual, ou o arquivo universitario.

2. Vid. a recente panorámica de casos reunida por Luz María PUENTE ABA, *La intervención penal en supuestos de fraude y corrupción*, Barcelona, Bosch, 2015.

político-administrativa tende a ser baixa e, como reacción, provoca unha potenciación da “rexeneración democrática”, de políticas de “apertura” do aparello político-administrativo e das súas decisións. Entre os ingredientes desas políticas cabe sinalar a participación, a publicidade e, máis recentemente, a transparencia.

Os suxeitos políticos destes ciclos poden ser variados, desde o campo máis progresista até mesmo o campo conservador. Así aconteceu tamén en Estados Unidos coa dimisión de Nixon en 1974, o que provocou que o presidente republicano Gerald Ford impulsara o desenvolvemento da demócrata *Freedom information Act* de 4 de xullo do 1966 (que fora aprobada baixo o mandato de Lyndon B. Johnson); en 1986, Gorbachov impulsou tamén unha política de transparencia (a *glasnost* e a *perestroika*) como un desesperado intento de relexitimar un sistema soviético claramente esgotado. Pegando un salto desde o global ao local, o goberno de coalición progresista que accedeu á administración autonómica galega en 2005 intentou tamén desenvolver medidas de transparencia para mellorar a calidade democrática do goberno tras 16 anos de goberno conservador con sólidas maiorías absolutas. Como veremos, o actual goberno conservador de España ven invocando amplamente a política da transparencia durante esta lexislatura 2011-2015, non tanto como reacción ao anterior goberno, canto como reacción rexeneradora da confianza da cidadanía fronte á profunda deslexitimación experimentada polo conxunto dos sistema político.

### ■ 3

Nesta altura do século XXI, a transparencia como política pública das democracias contemporáneas é un fenómeno global recorrentemente utilizado polas organizacións internacionais (desde a ONU á OCDE, pasando por Transparencia Internacional) como un dos “termómetros” da calidade dos gobernos.

Esa globalización adquire tamén matices no ámbito rexional, como acontece co desenvolvemento de políticas de transparencia no ámbito da Unión Europea: desde as directivas de contratación, as directivas de acceso á información no ámbito do medio ambiente<sup>3</sup>, ou a proclamación como dereito subxectivo do acceso á información polo art. 42 da Carta de Dereitos Fundamentais da UE: “*Todo cidadán da Unión e toda persoa física ou xurídica que resida ou teña o seu domicilio social nun Estado membro ten dereito a acceder aos documentos das institucións, órganos e organismos da Unión, calquera que sexa o seu soporte*”.

No ámbito do Consello de Europa cabe destacar o xogo que ofrece o Convenio de Roma (art. 10, e a liberdade de recibir información) e a súa aplicación polo Tribunal de Estrasburgo<sup>4</sup>, ben como o Convenio nº 205 do Consello de Europa, sobre acceso aos documentos públicos, adoptado polo Comité de Ministros o 27 de novembro do 2008, en proceso de ratificación polo Reino de España.

---

3. Hoxe, vid. Directiva 2003/4/CE, do 28 de xaneiro, relativa ao acceso do público á información medioambiental, cuxa trasposición se realizou mediante a Lei 27/2006.

4. Vid. Sentenzas do TEDH do 14 de abril e 26 de maio de 2009.

Para entender o alcance este proceso de globalización xurídica da transparencia, é fundamental asocialo ao profundo cambio tecnolóxico que está a provocar as tecnoloxías da información e da comunicación, en especial na súa aplicación á administración pública (*e-government*). A paulatina implantación de sistemas informatizados de xestión pública, e a súa conexión á internet, fai que o acceso á información se democratice, se expanda, mesmo sen a autorización dos gobernos, o que convirte en boa medida a política pública de transparencia nunha inevitable táctica de facer da necesidade virtude nun contexto de *autocomunicación de masas*. Ahí está a experiencia de *wikileaks* para demostrar que, se non das información, “te la *hackean*”...

#### ■ 4

Neste contexto internacional cabe situar a experiencia desenvolvida en materia de transparencia durante a restauración democrática iniciada en 1978 no noso país.

Tamén aquí, o cambio de réxime desde unha ditadura a un sistema demoliberal achegou indubidables ingredientes democratizadores da acción administrativa en clave de transparencia. Cando menos no plano normativo.

Como sinalan acertadamente Severiano FERNÁNDEZ RAMOS e José María PÉREZ MONGUIÓ<sup>5</sup>, o dereito de acceso á información traspasa o conxunto do proceso democrático constitucional iniciado en 1978. As sementes normativas dunha política exixente en materia de transparencia están xa na propia Constitución: pluralismo informativo (art. 20.1.d CE), rendición de contas en virtude do mandato representativo (art. 66 e 140 CE), participación cidadá nos asuntos públicos (art. 23.1 CE), tutela xudicial efectiva (art. 24.1 CE), liberdade de investigación (art. 20.1.b CE), interdicción da arbitrariedade dos poderes públicos e publicidade das normas (art. 9.3 CE), principio de eficacia da actuación pública (art. 103.1 CE), economía de mercado (art. 38 CE)...Porén, todos os estudosos da articulación do dereito de acceso á información no ámbito do dereito público español coinciden en que o desenvolvemento dese dereito foi insatisfactorio durante boa parte da andaina constitucional. Por múltiples causas, sen dúbida, o certo é que as proclamas xurídicas dos textos constitucionais e legais eran desactivadas ou embazadas na práctica administrativa por unhas administracións –tanto o persoal ao seu servizo, como os partidos políticos que as dirixían– máis preocupadas por salvagardar os *arcana imperii* fóra da mirada indiscreta dos cidadáns. En boa medida, tal atitude cínica estaba destinada a facer tolerable o contraste, cando non contradición, entre a proclama xurídica formal e unhas prácticas político-administrativas materiais moi distantes, que non eran senón consecuencia da forma tradicional en que opera a información na cultura dos intercambios políticos en España, cultura maioritariamente autocrática aínda hoxe.

---

5. Cfr. *La ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, p. 28.



## ■ 5

En efecto, para alén das grandes formas de Estado, ditadura ou democracia, monarquía ou república, e mesmo para alén das grandes agrupacións político-ideolóxicas partidarias, tanto a base social como a superestrutura institucionalizada reproducen unhas determinadas formas de intercambio político herdadas do pasado; unha microfísica do poder que, íntimamente conectada co sistema de produción económica, articula e cohesiona ao longo do tempo unha determinada sociedade. Tal e como ten argumentado con pormenor Manuel CASTELLS, a información e a súa comunicación é poder, na medida en que modela as mentes, transmite hexemonía e permite acceder *desigualmente* a outro tipo de recursos sociais e económicos<sup>6</sup>. Por esa razón, a información administrativa é unha importante materia prima dos intercambios políticos, da práctica política. Esta materia distribúese, circula e opera no conxunto do sistema como unha sorte de torrente sanguíneo que da vida no noso país aos seguintes cinco aspectos, íntimamente conectados:

- Un sistema político democrático de forte competencia electoral, nesgado cara un oligopolio representativo (de tipo bipartidista) e multinivel (estatal, autonómico e local), con poderes decrecentes de regulación económica e social (hoxe trasvasados en boa medida ao ámbito europeo).
- Un sistema político-administrativo caracterizado pola súa permeabilidade aos intercambios políticos clientelares, onde a xestión da información administrativa disponible (a súa subministración desigual, a xestión dos seus tempos, a desinformación, etc.) é un poder de primeira magnitude no afianzamento e ampliación dos apoios políticos.
- Unha xeralizada colusión de intereses entre os empresarios e os políticos, entre o sector público e o privado, con múltiples portas xiratorias en ambos sentidos<sup>7</sup>.
- Unha captura anómala dos mass media, dos medios de información públicos e privados, e a súa posta ao servizo da produción e reprodución de apoios políticos.
- Unha precaria construción institucional das administracións públicas, encadeadas ao servizo das anteriores dinámicas políticas e económicas nun contexto de forte cambio tecnolóxico.

Enfrontada a esta grella de factores, non é de estrañar que durante a andaina democrática a transparencia estivese destinada a proclamarse verbalmente e degradarse na práctica até facerse irrecoñecible, precisamente porque *a información segue sendo poder*; e a súa administración (nos seus destinatarios, nas súas formas, nos seus tempos) seguirá sendo un activo esencial para a consolidación dos apoios políticos que permiten chegar ao goberno (e manterse). Pois canta máis transparencia se proxecta sobre a acción de goberno, menos utilizable resulta a información para a súa apropiación, segmentación e distribución discrecional. Isto é, para o seu control funcional.

---

6. Cfr. Comunicación y poder, Madrid, Alianza Editorial, 2009.

7. Este aspecto foi brillantemente estudado dun punto de vista empírico por Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, *Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992). Un estudio cuantitativo sobre parlamento, gobierno y administración y gran empresa*, Madrid, Tecnos, 1999.

Ter isto claro paréceme verdadeiramente importante para comprendermos o desafío político que supón a transparencia administrativa: por que todas esas sementes normativas constitucionais permaneceron sen florecer durante trinta e cinco anos, ou floreceron tan raquiticamente. Tamén, estas ideas son fundamentais para avaliar até que punto nos cabe agardar avances reais en materia de transparencia durante os vindeiros anos.

## ■ 6

A profunda recesión económica iniciada en agosto do 2008 trouxo acanda sí unha erosión de aspectos esenciais nos que asentaba a convivencia constitucional pactada en España tras a morte de Franco entre as elites franquistas e as elites reformistas emerxentes.

A lexitimación do conxunto de sistema foise degradando a medida que se esvaeceu a confianza na clase política e a ilusión dun dominio democrático da economía. Comezaron a ser visibles casos de corrupción que durante anos foron transparentes: invisíbeis para as institucións e para os medios de comunicación. Tal visibilidade trasladou o foco da presión social desde a oligarquía capitalista bancaria e financeira cara a clase política, de tal modo que, unha vez restaurada a confianza no sistema bancario e empresarial mediante un masivo rescate dos balances bancarios con fondos públicos, houbo que proceder a “rescatar” a lexitimación do sistema político. Así é como, en reacción a esta dupla crise (económica e de lexitimidade do sistema democrático), as forzas políticas maioritarias centraron na transparencia boa parte da estratexia de “rescate”, de rexeneración do sistema político institucionalizado<sup>8</sup>.

## ■ 7

A política da transparencia ten a ventaxa de funcionar dun xeito transversal e “barato”, case a custe cero, como demanda a situación de forte contracción do gasto público. Mesmo o movemento do 15-m se fixo eco da necesidade dunha lei de acceso á información, e boa parte da oferta electoral realizada polas “mareas” cidadás en maio do 2015 xirou arredor da apertura das institucións locais á participación cidadá. Este tipo de respostas políticas enfatizan a súa novidade, a luz presunta que deita sobre a acción político-administrativa, negligenciando a existencia de políticas de transparencia en múltiples campos da actividade pública desde hai bastantes anos<sup>9</sup>.

---

8. Ao meu xuízo, os sumarios de corrupción político-económica obedecen a un claro movemento expiatorio pendular, no que os xuíces de instrución e a fiscalía, anteriormente renuentes a punir a corrupción, entran agora a investigar mesmo de oficio. Aínda está por verse, sen embargo, os resultados concretos – as condenas – que recaian nos sumarios abertos desde hai anos, mais o certo é que a produción mediática do escándalo que deriva destes casos está a ter unha importante finalidade catártica. Na restauración da lexitimación política do sistema, polo demáis, é evidente a importancia da remuda, en xuño do 2014, do titular da xefatura do Estado, que algunhas voces consideran o maior comisionista do Reino, quizá por ser, e seguir sendo inviolable, tras a súa abdicación. A remuda da clase política, que os poderes fácticos están a apoiar coa discreta financiación de formacións políticas emerxentes, fan parte tamén da rexeneración do sistema político post-crise.

9. Limitándonos a uns exemplos, cabe lembrar as leis autonómicas previas á Lei 19/2013, como a galega 4/2006, xa citada e, xa no período da crise, a Lei balear 4/2011, do 31 de marzo, da boa administración e do bon goberno das Illes Balears; e a lei foral 11/2012, do 21 de xuño, de transparencia e goberno aberto de Navarra. Pese a isto, non poucos dos rexeneracionistas que chegan á vida pública descubren agora a existencia de perfís de contratante, ou que os documentos básicos da planificación urbanística municipal ou dos orzamentos, ou dos adxudicatarios de subvencións, están accesibles en internet.

Durante esta lexislatura 2011-2015, as políticas da transparencia pasaron a ter un lugar destacado, sendo moitos os textos legais que introduciron novos mecanismos de transparencia e participación no ámbito do dereito público e do dereito privado (por exemplo, no ámbito da lexislación bancaria e da reguladora das sociedades anónimas). Sen dúbida, a Lei estatal 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bon goberno, constitúe a peza esencial neste ámbito. Con todas as críticas que poda merecer, polo seu carácter básico constitúe a lei cabeceira da política pública de transparencia en España.

## ■ 8

A lei 19/2013 introduce importantes elementos de evolución e ampliación das cargas públicas de publicidade (as activas, que deben facer de oficio as administracións, e as pasivas, as solicitudes de acceso á información que as administracións deben atender á demanda dos cidadáns), así como de maior eficacia dos dereitos subxectivos dos cidadáns no acceso á información. Porén, son variadas as críticas que se teñen feito a moitas das súas solucións, precisamente por outorgar unha protección inferior á que cabía esperar, e continuar camiñando de novo polos trillados camiños cínicos que caracterizou a nosa vida pública durante os últimos trinta e cinco anos.

Pola súa complexidade e pola súa peculiar entrada en vigor en cascada (xustamente, o 10 de decembro do 2015 entrou en vigor para as entidades locais e as comunidades autónomas), aínda hoxe non están despregadas todas as consecuencias e potencialidades da Lei, se ben é certo que sí hai resultados efectivos na administración xeral do Estado, onde xa funciona o *Portal da Transparencia* e o *Consejo de Transparencia y buen gobierno*, cuxo estatuto aprobou o Real Decreto 919/2014, do 31 de outubro (BOE nº 268, do 5 de novembro), e está xa resolvendo recursos en materia de acceso á información. Mesmo así, cabe esculcar xaora algúns dos principais problemas e límites da política da transparencia contida na Lei 19/2013.

## ■ 9

En primeiro lugar, a Lei 19/2013 renuncia a considerar o acceso á información pública como un dereito fundamental, aproveitando as potencialidades constitucionais xa sinaladas pola doutrina, e limitábase a regulalo como un dereito de simples configuración legal.

Isto conleva a consolidación do seu minusvalor xurídico fronte a outros bens sí tutelados constitucionalmente ao máximo nivel, como a protección de datos de carácter persoal (art. 18 CE), cuxa ponderación, en caso de conflito, está chamada a decantarse a prol desta última. Tal desequilibrio xurídico provoca a proliferación da invocación da protección de datos persoais como límites de acceso á información pública. Se ben é certo que a lei achega algunhas medidas para tratar de paliar este efecto perverso (a disociación de datos prevista no artigo 15, ou a coordinación do Consejo de Transparencia coa Agencia Española de Protección de datos que ordena a disposición adicional quinta), non menos certo é que os funcionarios e autoridades públicas que tutelan o acceso aos datos en poder das administracións públicas móvense nun contexto de incerteza xurídica, se temos

presente non só a variada casuística de conflitos posíbeis, senón tamén a protección penal dos datos de carácter persoal e a propia configuración do sixilo na normativa disciplinaria dos funcionarios públicos como un deber cuxo incumprimento é infracción grave ou moi grave, do mesmo xeito que o é a “*publicación ou utilización indebida da documentación ou información a que teñan ou tivesen acceso por razón do seu cargo ou función*”, tal e como reza hoxe o art. 185.1 e) da Lei galega 2/2015, da función pública de Galicia. A confluencia de inseguridade xurídica con este réxime sancionador fai que se manteña en boa medida a cultura administrativa de atranco á información, propia da nosa tradición, desincentivando o cambio de cultura administrativa cara a prevalencia da transparencia. Do mesmo xeito, a claudicante natureza xurídica imputada ao dereito de acceso á información pública faino vulnerable á preponderancia doutros dereitos, como o dereito moral de autor ou o secreto comercial e industrial como cláusula de limitación de acceso aos expedientes de contratación pública.

## ■ 10

En segundo lugar, a insuficiente robustez da posición ordinamental da Lei.

Pese a ter carácter básico, amparado en potentes títulos competenciais (art. 149.1.1º, 18º e 13º da Constitución), a disposición adicional primeira limitase a determinar o carácter supletorio da Lei en materia de dereito de acceso á información administrativa<sup>10</sup>. Isto supón renunciar á garantía dun réxime legal de mínimos, abrindo a porta a unha deslegalización de xeometría moi variable que incumpre o Convenio nº 205 do Consello de Europa. Do mesmo xeito, aínda que se suprimen as referencias contidas ao acceso á documentación administrativa na Lei 30/1992 (art. 37), a nova Lei 39/2015, do 1 de outubro, de procedemento administrativo común das Administracións públicas, non renuncia a regular de seu algúns aspectos do acceso no procedemento administrativo común de elaboración de normas regulamentarias (art. 129).

Esta fragmentariedade normativa é outra das ameazas de inseguridade xurídica máis relevantes cara o futuro, até o punto de terse falado, con razón, da *tormenta perfecta da transparencia*<sup>11</sup>. Mantéñense as regulacións autonómicas de procedemento preexistentes, incluídas as leis sobre patrimonio documental autonómico (nas que se regula o réxime de acceso aos arquivos de oficina, intermedios e históricos), e a este panorama se engaden agora as normas legais que desde as comunidades autónomas poden vir a mellorar, ou non, as carencias da lei estatal de transparencia, ampliando ámbitos subxectivos, modalidades de exercicio do dereito de acceso, institucionalización do control da boa aplicación da lei,

---

10. Segundo esta disposición, “1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo. 2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información. 3. En este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización”.

11. Cfr. Emilio GUICHOT REINA, *Transparencia y buen gobierno. Estudio y ley*, Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor, 2014, p. 10.

etc. Con posterioridade á Lei 19/2013, en efecto, as comunidades autónomas lanzáronse a explotar o seu espazo normativo propio neste ámbito, tornando máis complexa a aplicación das políticas de transparencia<sup>12</sup>.

## ■ 11

En terceiro lugar, e xa na materia de publicidade activa, a lei fai unha aposta quizá excesivamente prudente, ao incluír a entidades anteriormente opacas, como a Casa Real ou os órganos constitucionais, pero limitando o ámbito de aplicación apenas ás actividades sometidas ao dereito administrativo (persoal funcionario, contratación, patrimonio, subvencións). No caso dos partidos políticos, sindicatos e organizacións empresariais, as limitacións son tamén evidentes, pois o artigo 8.2 só fai obrigatoria a dación de contas sobre aqueles negocios xurídicos (contratos ou convenios) feitos cunha “administración pública”, pero non respecto do sector privado, o que deixa no terreo das tebras o funcionamento económico dos partidos nun dos aspectos que constiúen un dos principais *modus operandi* da corrupción política: o das facturas falsas ou fóra de prezo de mercado xiradas por empresas contratistas das administracións públicas para cubrir gastos dos partidos. Método clásico de “blanqueo” e retorno dos intercambios político-económicos no noso país.

Esta mesma opacidade se permite, por certo, no anteproxecto de lei de contratos do sector público presentado en abril do 2015, mais non tramitado, cuxo artigo 3.5 incluía no ámbito subxectivo da Lei os partidos políticos e organizacións sindicais e empresariais, ademais das fundacións e asociacións vinculadas a eles, cando estas entidades cumpran os requisitos para seren poderes adxudicadores previstos no art. 3.3.d) mais só respecto dos contratos sometidos a regulación harmonizada (os de maior contía). Porén, excluíase do seu ámbito de aplicación os servizos relacionados con campañas políticas, cando son adxudicados por un partido político no contexto dunha campaña electoral<sup>13</sup>. Precisamente, o ámbito no que, de novo, é máis necesaria a proxección de luz e taquígrafos para evitar a financiación ilícita dos partidos políticos mediante pagos feitos por empresarios adxudicatarios de contratos públicos,

---

12. Vid. a Lei andaluza 1/2014, do 24 de xuño, de transparencia pública de Andalucía; Lei 3/2014, do 11 de setembro, de transparencia e bon goberno de La Rioja (BOE nº 238, do 1 de outubro); a Lei catalana 19/2014, de transparencia, acceso á información pública e bon goberno (BOE nº 18, do 21 de xaneiro do 2015); a Lei 12/2014, do 16 de decembro, de transparencia e participación cidadá da rexión de Murcia; a Lei 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia e participación cidadá de Castela León (BOE nº 74, do 27 de marzo); a Lei valenciana 2/2015, do 2 de abril, de transparencia, bon goberno e participación cidadá da Comunitat Valenciana (BOE nº 100, do 27 de abril); e a Lei 8/2015, de transparencia da actividade pública e participación cidadá de Aragón. Na actualidade, está en trámite parlamentar o proxecto de Lei galega de transparencia e bon goberno, que substituirá á Lei 4/2006, agardándose a súa aprobación para este mes de decembro.

13. Isto é o que di o art. 10 j) da Directiva 2014/24/UE do Parlamento Europeo e do Consello, sobre contratación pública que exclúe do seu ámbito a unha serie de contratos públicos de servizos, entre os que están os “servizos relacionados con campañas políticas, incluídos nos códigos CPV 79341400-0, 92111230-3 y 92111240-6, cando son adxudicados por un partido político no contexto dunha campaña electoral”.

## ■ 12

Vallan os anteriores exemplos para testemuñar como, pese á proxección de unha maior transparencia sobre a actividade administrativa, as leis manteñen certos *visillos* que tapan convenientemente os *arcana imperii* sobre os que asenta o funcionamento do conxunto do sistema.

Pero, máis importante aínda para calibrar os límites destas políticas me parece outro aspecto: o da produción e comunicación dunha información administrativa de calidade. Este aspecto aparece moi pouco desenvolvido na Lei, e resulta fundamental para que as obrigas de publicidade activa sexan eficaces e permitan un mellor control cidadán das administracións públicas. A información administrativa é sempre complexa, polo que debe ser correctamente elaborada e explicada para poder ser comprendida socialmente. Do contrario, pode dar lugar á súa unha utilización demagóxica, como munición ao servizo da competencia electoral, tan virulenta no noso país. Por esa razón, a transparencia administrativa demanda unha comunicación pública comprensible, equilibrada e obxectiva. Os medios de comunicación social, tanto públicos como privados, teñen unha grande responsabilidade. Tamén o teñen as universidades públicas, como garantes dun pensamento social, político, xurídico e económico crítico e desinteresado, capaz de elevar a calidade da discusión pública democrática alén dos intereses de parte.

Por desgraza, a nosa tradición e a intensa colusión de intereses económicos e políticos existente neste ámbito en España non permite ser optimista. O tempo dirá se o uso dos mecanismos propiciados pola Lei 19/2013 é correcto ou non, e se permiten aumentar a lexitimación do sistema político-administrativo, propiciando unha xenuína rexeneración.

Velaí o desafío da transparencia: un desafío cidadán polo que merece a pena esforzarse.