



**DAVID CABO CALDERÓN,
MIGUEL ÁNGEL GAVILANES**

Explotación de datos públicos

La experiencia de Civio

Exploiting public data

Civio's experience

*David Cabo Calderón, david@civio.es
Miguel Ángel Gavilanes, miguel@civio.es
Fundación Ciudadana Civio*

*Citación: Cabo Calderón, David, Gavilanes, Miguel Ángel (2021). "Explotación de datos públicos. La experiencia de Civio". *Tábula*, n. 24, pp. 21-43*

*Recibido: 15-1-2021. Aceptado: 26-2-2021
DOI: <https://doi.org/xxx>*

Resumen analítico / Analytic summary

El periodismo fundamentado en datos públicos no se ciñe solo a los ya publicados. Civio, gracias a distintas técnicas y estrategias, obtiene información no estructurada o accede mediante la Ley de Transparencia –o gracias a los tribunales– a documentos públicos que le permiten reportar sobre asuntos de interés público. Las investigaciones de Civio, como organización sin ánimo de lucro, persiguen un impacto: mejorar las políticas públicas a través de la rendición de cuentas y la lucha contra la opacidad, pero también una optimización en el tratamiento de la información. Porque lo que no se mide no se gestiona.

INFORMACIÓN PÚBLICA | RENDICIÓN DE CUENTAS | PERIODISMO DE DATOS | PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN | LEY DE TRANSPARENCIA | DINERO PÚBLICO | GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN | LITIGACIÓN ESTRATÉGICA

Journalism based on public data does not only stick to what has already been published. Civio, thanks to different techniques and strategies, obtains unstructured information or accesses through the Transparency Law –or thanks to the courts– to public documents that allow us to report on issues of public interest. Civio's investigations, as a non-profit organisation, pursue a certain impact: to improve public policies, through accountability and the fight against opacity, but also an optimisation in the treatment of information. Because what is not measured is not managed.

PUBLIC INFORMATION | ACCOUNTABILITY | DATA JOURNALISM | INVESTIGATIVE JOURNALISM | TRANSPARENCY LAW | PUBLIC MONEY | INFORMATION MANAGEMENT | STRATEGIC LITIGATION

Son nuestros datos

Civio es una organización independiente y sin ánimo de lucro que vigila a los poderes públicos a través de investigaciones basadas en datos y hechos y arroja luz sobre los puntos ciegos del sistema, presionando y colaborando para lograr cambios. Nos encontramos cómodos en esta definición de lo que hacemos y lo que somos. La alternativa también podría ser la de redacción sin ánimo de lucro¹, algo menos común en nuestro país. Pero, en resumen, nuestro trabajo consiste en informar para mejorar nuestra sociedad y nuestras instituciones.

A veces una investigación, por sí sola, puede encender una mecha y hacer que aquellos que tienen la capacidad de proponer o enmendar las leyes o las instituciones, lo hagan. En otras ocasiones, Civio también actúa como lobby, presionando y colaborando, para exigir esos cambios. Siempre, desde nuestra experiencia en los asuntos que hemos trabajado a fondo. Y para ello, nuestra materia prima son los datos públicos.

Aeropuertos sin aviones

“Hay quienes dicen que estamos locos por inaugurar un aeropuerto sin aviones. No han entendido nada. Durante mes y medio cualquier ciudadano que lo desee podrá visitar esta terminal o caminar por las pistas de aterrizaje, algo que no podrían hacer si fueran a despegar o a aterrizar aviones”². Quizás el aeropuerto de Castellón fue un ejemplo paradigmático, entre otras muchas –demasiadas– cosas, de una inversión pública fotogénica pero inútil. El 25 de marzo de 2011, a dos meses de las elecciones y ante 1.500 personas, Carlos Fabra justificó así una infraestructura de más de 176 millones de euros –con un sobre coste del 17%³–, que según sus propias palabras utilizarían 6 millones de pasajeros en sus primeros ocho

años de vida. El primer vuelo comercial aterrizó el 15 de septiembre de 2015⁴, cuatro años y medio después de su inauguración. Y en sus primeros ocho años de vida utilizaron el aeródromo poco más de 400.000 personas⁵.

La primera vez que Civio usó la comparación de los portales de datos abiertos con aeropuertos sin aviones fue en 2013. Lo hizo para alertar de que, en aquel momento –y hasta hoy, incluso– se utiliza con cierta frecuencia el número de portales existentes como ejemplo de la buena situación de los Datos Abiertos en España. Un argumento muy repetido que no por ello es menos erróneo. Como señalamos entonces, a veces se contaba como portal de datos abiertos lo que realmente era un página con una serie de enlaces a documentos en PDF, un formato cerrado y privativo que de ningún modo se puede caracterizar como abierto. Ejemplo de ello fue el portal www.extremadurareutiliza.es, presentado en el marco del Proyecto de Reutilización de la Información del Sector Público en Extremadura, conocido como “Proyecto Reutiliz@”, puesto en marcha por la Vicepresidencia Segunda y Consejería de Economía, Comercio e Innovación e inhabilitado poco tiempo después. También se contaba como portal de datos abiertos la web <http://risp.asturias.es/>, un catálogo semivacío que, en su versión del 6 de febrero de 2021, solo presentaba 7 conjuntos de datos.

Más allá de estos ejemplos, yendo al fondo del asunto, lo que argumentábamos entonces era que la métrica ‘número de portales existentes’ generaba y genera incentivos perversos que poco contribuyen al desarrollo de los datos abiertos. Más bien al contrario. La ‘fiebre portalista’ sobre la que llamamos la atención en 2013 guardaba, en nuestra opinión, muchas semejanzas con la de los aeropuertos: “del mismo modo que alcaldes y presidentes de toda España se apresuraron en levantar grandes obras de infraestructuras aeroportuarias hoy abandonadas, cada institución ha querido hacerse la foto con su propio portal para aparentar transparencia”, dijimos. Esta fiebre sería revivida, poco años después, con los portales de transparencia que brotaron, con abundante marketing y escasa atención a las necesidades del usuario, al albur de las normativas locales y regionales de transparencia y acceso a la información.

Entre los ejemplos más paradigmáticos de aquella ‘portalitis’ encontramos el de Open Data Córdoba. La web www.opendatacordoba.com fue encargada a la empresa Emergya y lanzada en 2011. Según los datos publicados, este encargo costó 382.000 euros⁶. Se diseñó y presentó sin ningún parecido remoto a lo que debería ser un verdadero portal de estas características, y se apagó un año después sin ofrecer explicación alguna a la ciudadanía.

Casos como estos no evitaron que encontrásemos en conferencias y eventos sobre Datos Abiertos y reutilización de información del sector público a administraciones que se colgaban medallas por estrenar una web y asignarle el vistoso nombre de “Datos Abiertos”, haciendo más difícil discernir entre meras operaciones o iniciativas *Open Data* de calidad y realmente valiosas. Entre estas

últimas señalamos entonces a Open Data Euskadi, para la que Civio realizó un servicio de visualización de datos presupuestarios en 2012 y que marcó el camino a otras comunidades autónomas como Cataluña, Navarra, Castilla y León o Aragón. También poníamos como caso de éxito el Catastro, que supo aplicar la tecnología y la apertura de información para agilizar sus trámites.

Falta de una apuesta política clara

Quienes trabajamos en Civio pensamos que el problema principal de España en este campo ha sido la falta de una visión y apoyo claro a nivel nacional. Mientras que el gobierno inglés veía los datos como fuente de crecimiento, en España se daban pasos hacia atrás, cobrando por ejemplo por datos meteorológicos que habían sido gratuitos hasta entonces y con potencial para estimular la investigación y la innovación. Una serie de pasos prometedores hubieran sido adoptar la determinación de publicar series de *datasets* críticos que permitieran a instituciones, colectivos, universidades, empresas y ciudadanos escrutar el desempeño y efectividad de políticas públicas en materias como salud, educación, huella legislativa o licitación. Y, sobre todo, haber puesto el foco en hacer que todo lo que hay detrás de la fachada de un portal de datos –procesos de recogida, almacenamiento y formateo de información– funcionase bien y tuviese las necesidades de los usuarios en el centro. A nivel teórico parece obvio y hasta fácil, pero desde luego no lo es.

Representativo de esta tradicional falta de visión fue la respuesta escrita que recibió Alberto Garzón, entonces diputado de Izquierda Unida, cuando pidió al Gobierno los datos de los Presupuestos Generales del Estado en formatos reutilizables. Aunque no debía de suponer un gran esfuerzo para la administración, la respuesta del Gobierno⁷ fue que “el concepto de transparencia se refiere a la suficiencia de información suministrada y no al mero aspecto formal de presentación de datos”. Era 2012. La Ley sobre reutilización de información del sector público entró en vigor en enero de 2008, cuatro años antes. Pese a que el concepto de datos abiertos no se plasmó en la norma hasta su actualización de 2015, el texto original⁸ contenía referencias a los formatos y su preámbulo vinculaba esta práctica a la transparencia de las administraciones. En otras palabras: no existía voluntad ni implicación con el Open Data.

Transparencia por diseño, un elemento a tener en cuenta

La Ley de Transparencia de 2013, pese a sus carencias, cumplía con nuestros anhelos de tener una regulación de ámbito general que diese ciertas garantías en el acceso a la información pública. Hasta su entrada en vigor, pudimos comprobar que esto era cuestión de voluntad. Civio mantenía tuderechoasaber.es, una adaptación

española del sistema Alaveteli⁹, desarrollado por mySociety. Este proyecto era, en resumen, un punto de acceso único a miles de administraciones públicas en las que el ciudadano, sin necesidad de identificación, podía hacer solicitudes de información pública en abierto. Cerramos la plataforma en 2015¹⁰, tanto por la inviabilidad de su mantenimiento –los sistemas de identificación implicaron un procesamiento manual de las peticiones de información, hasta entonces automatizado– como por los posibles problemas de legitimidad en los procesos de reclamación o judicialización al presentar en nombre de terceros estas peticiones de acceso. Hasta entonces, canalizó más de 1.800 peticiones e informamos de la apertura y opacidad de las administraciones públicas españolas. Así, mientras el Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, que venía de aplicar el convenio de Aarhus sobre información medioambiental, o la Junta de Castilla y León, con un empleado público que creía –y cree– en esto de la transparencia pública y los datos abiertos, estaban entre el grupo de los que sí respondían a las solicitudes de información, ministerios como Defensa o Interior eran practicantes acérrimos del silencio administrativo.

Desde su aprobación, Civio ha utilizado la Ley de Transparencia tanto para obtener información pública no publicada y aplicarla a la rendición de cuentas y vigilancia de lo público, para conocer cómo y por qué se toman las decisiones, cómo se usan los medios públicos, como, también, para ampliar los límites del derecho a saber al jugar en los márgenes de la Ley, para poner a nuestras administraciones frente a un espejo o comprobar cómo adaptan la normativa en comparación con otros países.

Este último caso es el que protagonizó una de nuestras investigaciones sobre inspecciones higiénico-sanitarias. El ejemplo de Estados Unidos, concretamente, del estado de New York, nos llevó a preguntarnos si era posible replicar su experiencia aquí. Allí, el trabajo de los inspectores, más allá de dirigirse al cumplimiento de la regulación y la prevención o investigación de intoxicaciones alimentarias, tiene una capa de transparencia pública en la que la ciudadanía conoce de forma directa si el local al que accede cumple, y en qué grado, con la normativa. Además, usuarios y medios disponen de dicha información en datos abiertos, con los que pueden conocer de antemano, antes de visitar un local, cuál es su situación higiénico-sanitaria.

El primer caso de éxito –aquí consideraremos éxito el acceso y publicación de la información– tuvo lugar en Barcelona. El País publicó en diciembre de 2016¹¹ un artículo sobre los resultados de las inspecciones higiénico-sanitarias, no sin antes acudir a la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) de Cataluña, tras negativas y trabas de la Agencia de Salud Pública de Barcelona, competente en la materia. En paralelo, Civio venía solicitando esta información para la ciudad de Madrid. El objetivo, como decíamos, era comprobar la aplicación de la transparencia en este ámbito y para ello

nos centramos en la ciudad más poblada del país. La competencia de la seguridad alimentaria, transferida a las comunidades autónomas, corresponde a Madrid Salud, agencia perteneciente al ayuntamiento de la capital, a quién la Comunidad subroga esta tarea. Así, los inspectores de las juntas municipales de los 21 distritos de la ciudad y de Madrid Salud llevan a cabo los registros y evalúan, entre otras cosas, el estado higiénico-sanitario de cocinas, comedores e instalaciones anexas que visitan. El número de incumplimientos y su graduación marca el resultado final de la inspección, de acuerdo con su procedimiento de inspección.

Con todo, comenzamos a pedir los detalles de las infracciones detectadas en las inspecciones sanitarias a cada bar, restaurante, comercio alimentario, comedor público, y cualquier otro negocio o servicio de la ciudad de Madrid sujeto a esta normativa. Y lo hicimos al amparo de la Ley de Transparencia. Las primeras respuestas consistían en una serie de tablas con indicadores agregados del número de inspecciones por distrito y tipo de local. Tablas que, además, estaban disponibles en el portal de datos abiertos del Ayuntamiento de Madrid¹². Estas servían, entre otros usos, a las comisiones municipales para evaluar si este área había cumplido con los objetivos anuales o ver su evolución interanual o el distinto empeño de unos distritos frente a otros, pero que se alejaba de la petición que habíamos realizado: conocer, de forma pormenorizada, qué infracciones había cometido cada local, con indicación de su actividad, dirección, rótulo, etc. Es decir, que la respuesta no servía a nuestro propósito.

A partir de 2017, nuestra legitimidad para solicitar estos datos se vio fortalecida con la aprobación del Reglamento 2017/625 del Parlamento y el Consejo de la Unión Europea relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, donde se reconocía el derecho a conocer los resultados de las inspecciones. Con este argumento a nuestro favor volvimos a pedir esta información, sin éxito: Madrid Salud achacó la imposibilidad de entregar estos datos a su sistema de gestión de expedientes, no preparado para exportar esta información, pero dio una fecha para la puesta en marcha de una mejora del software que permitiera dar respuesta a nuestra petición.

Pasado este plazo, Civio volvió a solicitar esta información. Madrid Salud denegó nuestro derecho a conocer esta información y tuvimos que reclamar ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), con quien Madrid tiene un convenio para la resolución de las reclamaciones de acceso a la información pública al no tener un organismo autonómico propio, que nos dio la razón. Cuando Madrid Salud debía ejecutar la instrucción del CTBG, nos convocaron a una reunión. Acudieron un periodista y un desarrollador de Civio tras leerse los pliegos de prescripciones técnicas particulares del contrato de actualización del sistema integral de gestión y seguimiento administrativo (SIGSA) de la agencia de Informática del Ayuntamiento de Madrid para desmontar, si se diese el caso,

los argumentos de que no era posible extraer la información de sus bases de datos. Tras distintos vaivenes, varios años persiguiendo estos datos y un debate interno sobre la publicidad de las infracciones, publicamos lo que consideramos información de servicio público. Así, contamos que más de la mitad de los centros sociales –residencias de mayores, centros de día o residencias infantiles, cuya custodia está en manos de servicios sociales– que suspendieron las inspecciones sanitarias eran de titularidad pública¹³ o que uno de cada diez centros educativos de la capital suspendió su última inspección¹⁴.

No solo el sistema se adaptó a la normativa, sino que nuestra perseverancia e insistencia nos permitió acceder a esta información. Y, además, hizo posible que también fuera accesible para aquellos que quisieran hacer la misma petición. De hecho, fueron varios medios los que replicaron o se hicieron eco de esta investigación. Lo que subyace no es tanto una falta de transparencia o de conciencia de que los datos generados u obtenidos por las administraciones son de todos –con las limitaciones lógicas como la protección de datos de carácter personal, por ejemplo–, sino una falta de visión o de necesidad de difundir información pública. El sistema no estaba preparado para hacer público estos datos. De hecho, los impedimentos no solo eran técnicos: la información registrada y grabada en SIGSA era deficiente, incompleta y concebida para un consumo interno, según nos confesó Madrid Salud en aquella reunión. Por todo ello, queda claro que una buena documentación y un registro íntegro de los datos mediante formularios normalizados son fundamentales para dar un cumplimiento más ágil y de mayor calidad a los requisitos de transparencia de las administraciones públicas. Para ello, estrategias como la transparencia por diseño pueden ayudar en este sentido.

Litigación estratégica

Las normas del juego, esas que tanto anhelábamos antes de 2013, contemplan mecanismos de intermediación entre el solicitante de información y las administraciones cuentadantes. En primer lugar, mediante una reclamación ante los consejos o comisionados de transparencia, sin perjuicio de los recursos que establece la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de carácter potestativo y previo a, en segundo lugar, la jurisdicción contencioso-administrativa. En el desarrollo de sus funciones, Civio tiene el deber, como fundación que persigue el bien común e intenta proteger el derecho a saber, de usar ambas vías. Por ello, recorremos a menudo el primer camino pero no desatendemos el segundo.

El derecho a saber se ejerce, pero también se defiende. Por ello incorporamos a nuestra actividad la litigación estratégica: seleccionamos, de entre los procedimientos que tenemos en marcha durante el desarrollo de nuestras investigaciones,

aquellos que, dada su deriva a lo largo de la tramitación, pueden servir para apuntalar el derecho de acceso a la información pública. Al fin y al cabo, tenemos una Ley de Transparencia muy joven. No hace falta compararla con la trayectoria sueca, cuya Ley sobre libertad de prensa, que contenía el derecho de acceso a información de documentos públicos, fue promulgada en 1766, o la Ley de Libertad de la Información estadounidense¹⁵ de 1966; las legislaciones de nuestros socios europeos datan de 1990 en el caso de Italia¹⁶, en 2006 entró en vigor la Ley federal alemana¹⁷ sobre libertad de información o la Ley de acceso a documentos administrativos lusa¹⁸ se remonta a 2007. Nuestra norma data de 2013 y se prevé su primera reforma a lo largo de la presente legislatura, según traslada el Gobierno. Así las cosas, la Ley de Transparencia necesita, en ocasiones, solventar sus primeras diferencias interpretativas en los tribunales. Esta, como decíamos, es una vía a la que Civio no renuncia.

“Con esta Ley de Transparencia, para qué queremos una Ley de Secretos Oficiales”

Una investigación sobre el uso de los aviones oficiales, con un incumplimiento flagrante del procedimiento administrativo por parte del Ministerio de Defensa en sus primeros compases, derivó en una batalla por asentar el alcance temporal de la Ley de Transparencia. En 2015 nuestra intención era conocer cómo empleaban las autoridades los aviones oficiales, entre los que se encuentra el famoso Falcon, que opera el Grupo 45 del Ejército del Aire. Pedíamos, en resumen, las solicitudes de transporte aéreo enviadas a Defensa por los distintos ministerios, unos documentos que incluyen información de los pasajeros previstos, con nombre y cargo o su relación familiar con los altos cargos, así como las fechas, destinos y escalas; o los controles realizados en el aeropuerto con información real de quién subió a bordo.

Tras una primera negativa, Civio reclamó ante el Consejo de Transparencia, que nos dio la razón. Defensa debía acatar la resolución o llevarla ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Defensa transitó una opción intermedia, denegar de nuevo la información, tergiversando el procedimiento. Finalmente, la situación acabó en los tribunales, que afirmaron lo sostenido por el CTBG. Sin embargo, en segunda instancia, la Audiencia Nacional añadió un límite temporal a la Ley de Transparencia: no se podía acceder a informaciones anteriores a su entrada en vigor en diciembre de 2014.

“Con esta Ley de Transparencia, para qué queremos una Ley de Secretos Oficiales”, ironizó nuestro abogado y patrono, Javier de la Cueva, ya que de sentar jurisprudencia, esta interpretación suponía, en la práctica, una restricción brutal del derecho a saber que no figuraba en la redacción original. Así, el objetivo de Civio se transformó. La necesidad era proteger, para todos, un derecho de todos. Y por ello presentamos un recurso de casación que prosperó: el Tribunal

Supremo dejó claro que no se podía limitar el acceso a la información pública con motivo de la fecha de su creación. Su sentencia sirve para evitar diferencias interpretativas: la información pública –al menos la sujeta a la Ley de Transparencia, eso sí– no tiene fecha de caducidad.

Lo que no se mide no se gestiona

Hay un incentivo perverso en gestionar mal la información, o de no hacerlo, directamente. La Agencia Tributaria ha invertido muchos recursos en cruzar fuentes de información de millones de sujetos tributarios para detectar o prevenir el fraude fiscal. Sin embargo, este esfuerzo no se ve cuando lo que hay que asegurar es una correcta contratación pública. O cuando preguntamos por las reuniones de los ministros, todo son excusas: “no podemos contestar, porque no hay bases de datos”, “es muy difícil”, nos contestan. La elección de qué se mide y, por tanto, qué no, es vital. Vamos a ver cómo se gestiona la información y como nosotros actuamos para resolver esta falta de datos.

Uno de los enfoques más frecuentes en nuestras investigaciones es el de analizar un alto volumen de datos públicos para encontrar contexto, tendencias y explicaciones. En nuestro caso, lo anecdótico parte de lo general. Del *dataset* a las historias. Porque sí, el detalle sirve para personalizar, concretar o explicar mejor la información. Pero, ¿qué pasa cuando la administración no recoge datos de manera estructurada? Si es posible, buscamos la forma de capturar, consolidar y normalizarlos mediante el uso de la tecnología. Un ejemplo: la primera base de datos de indultos en España no la elaboró el Ministerio de Justicia, sino una fundación sin ánimo de lucro.

El indulto es una medida de gracia que está regulada en España desde el siglo XIX y que sirve, como sabemos, para anular, de forma parcial o total, una condena o para conmutarla por otro castigo. Esta decisión está reservada al poder ejecutivo que se inmiscuye así en el poder judicial. Hace ocho años, la división de Derechos de Gracia no sabía responder a los y las periodistas sobre cuántos habían sido concedidos por los distintos gobiernos. Sí, conocíamos indultos como los de Alfonso Armada, general que participó en la intentona golpista del 23F, los de condenados por su participación en los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL) –terrorismo de Estado– como José Barriónuevo, ministro de Interior, y Rafael Vera, secretario de Estado de Seguridad, por el secuestro de un ciudadano francés, o al consejero delegado del Banco Santander, Alfredo Sáenz, en 2011, cuando el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero estaba en funciones. Y todo ello gracias a que el único requisito formal del indulto es su publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE). El Ministerio de Justicia los tramitaba, sí, pero, sencillamente, no los contabilizaba.

De nuestra lectura diaria del Boletín Oficial del Estado, que desgranamos en *El BOE nuestro de cada día*, surgió la iniciativa: usaríamos los decretos de indulto¹⁹, publicados en el BOE, para obtener respuestas. Mediante Ruby y expresiones regulares procesamos miles de resoluciones para localizar y extraer la información que necesitábamos: fechas (de publicación, de condena, de concesión...), el tribunal sentenciador, delito, tipo de indulto (parcial, total o conmutación de pena) o género del indultado (aquí sin obtener el nombre, por política de protección de datos personales, sino mediante el análisis del empleo del don o doña), entre otros. Aquí la poca originalidad e inflexibilidad de los textos jurídicos resultaron ser una ventaja.

Después de una fase de comprobación y limpieza de los resultados obtenidos por nuestro programa, de cálculo de datos secundarios no contemplados en los datos originales (como la comunidad autónoma donde se sitúa el tribunal sentenciador) y de clasificación de los delitos, conseguimos consolidar y publicar la primera gran base de indultos de nuestro país concedidos desde 1996 (desde cuando hay anuncios del BOE publicados en HTML). *El Indultómetro* es una base de datos con buscador, a la que, una vez publicados, incluso, se referenciaban a los periodistas que llamaban a Justicia.

Nosotros fuimos de los primeros en utilizarla, claro. No nos centramos ya en casos puntuales, sino en desgranar tendencias con la seguridad de contar con una base de datos de más de 20 años de información. Así, contamos que los delitos más perdonados²⁰, en términos relativos –esto es, frente al total de la población reclusa–, fueron los cometidos por funcionarios contra la libertad individual o por prevaricación, delitos contra el medio ambiente o de malversación. También, que se concedieron 227 indultos a condenados por corrupción²¹ (esto en 2018, la cifra a día de hoy habrá subido). Y, usando la Ley de Transparencia, hablamos de las cofradías y hermandades religiosas más escuchadas cuando solicitan un perdón con motivo de Semana Santa²². Pero mantener esta información actualizada no es fácil: a día de hoy, Civio mantiene un contencioso contra Justicia²³ al no querer entregar unos datos que el anterior Ejecutivo sí que hizo públicos.

Con todas nuestras investigaciones buscamos un impacto: en este caso, poner freno a las decisiones arbitrarias. Tras la publicación de *El Indultómetro* vimos una enorme reducción del número de perdones desde el Gobierno.

Dinero público

El gasto público es otra de nuestras áreas de interés. “Sigan el dinero, y vean a dónde conduce”, que diría Mark Felt, subdirector del FBI, bajo el seudónimo de ‘Garganta Profunda’, a los reporteros Bob Woodward y Carl Bernstein del *Washington Post* para destapar el Watergate de Nixon. Esto, junto al conocer el cómo y el porqué de la toma de decisiones, nos llevaron a aclarar los presupuestos generales del Estado (PGE): explicar cómo funcionan, mostrar qué partidas

de gasto público existen y cómo evolucionan, etc. El tratamiento habitual en los medios consiste en hablar de grandes cifras, tan abultadas que pocas personas son capaces de situar en contexto o magnitud. Al hablar de varios miles de millones de euros, el común de los mortales pierde referencias, al estar alejado de las cantidades de la economía del día a día. Y así nació *Dónde van mis impuestos*²⁴: una herramienta visual, muy fácil de usar, para explicar, simplificar y facilitar la lectura de los presupuestos.

En este caso, la administración sí que publicaba datos, aunque en formatos no reutilizables²⁵. Además, son decenas de miles de ficheros y con nomenclaturas crípticas, difíciles de interpretar. El problema era que son datos liberados pero sin documentar ni explicar. Nos costó mucho tiempo entender lo que estaba publicado, tanto en forma como en contenido. Se trata de un puzzle gigante de miles de piezas. Una información que, pese a ser pública, no se utilizaba. Por lo que cabe preguntarse la utilidad de algo que, de ser tan complejo, espantaba a cualquiera. Por ello, ante la queja de que la administración no publica en formatos reutilizables, muchas veces encontramos casos en los que lo que se hace es convertir un fichero en Excel o PDF a formatos como csv, pero sin cumplir con sus estándares, produciendo ficheros muy sucios e inoperables, salvo que se le dedique un esfuerzo extra en su limpieza y tratamiento posterior. Algo que no aporta, pero sirve para cumplir con el expediente o con la apariencia de la reutilización.

Mucho detalle, cero control

Además de los PGE, otra área objeto de nuestras investigaciones es la contratación pública. Un área muy compleja que requiere conocer la legislación en profundidad, por un lado, y trabajar bien con datos, por otro. Un ejemplo de nuestras investigaciones es el análisis que hicimos de los fraccionamientos ilegales de las licitaciones²⁶: dividir un posible contrato público en otros más pequeños cuya cuantía no supere los umbrales legales de transparencia y libre concurrencia, al ser considerados contratos menores. Para ello, descargamos decenas de miles de contratos de las distintas plataformas de Contratación del Estado. Así vimos como un 10% de las adjudicaciones eran por valor de 17.999€, justo por límite legal, y que, cuando este bajó de 18.000 a 15.000€, contratos con el mismo concepto experimentaron bajadas similares, en el entorno de los 14.900€.

Con esta experiencia adquirida, también revisamos la contratación de emergencia durante la pandemia de Covid-19. De nuevo, mediante la información de contratación de la administración central y de las comunidades autónomas. Revisamos así cómo se había gastado el dinero, o cómo habían gestionado los fondos las distintas administraciones²⁷, los retrasos en la publicidad de la información²⁸, sujeta a unos plazos por ley. También, nos fijamos en los precios unitarios²⁹ de productos como pruebas diagnósticas (PCR, antígenos o hisopos),

guantes o geles hidroalcohólicos, entre otros, para conocer cómo afectó la gran demanda y la escasa oferta ante una crisis sanitaria de gran envergadura.

No es un camino de rosas. Lidar con los datos de contratación pública siempre supone un fuerte trabajo de revisión y limpieza manuales, porque la calidad de los datos es baja y no existe supervisión, aún cuando existen formularios muy detallados. Por poner un ejemplo, cuando el Ayuntamiento de Oviedo presupuestó en 30.000€ el mantenimiento de unos vehículos oficiales, el contrato apareció adjudicado por 250.000.000.000€, algo que, obviamente –la capital asturiana no dispone de esa cantidad de dinero–, es un error. Lo que esto delata es que nadie se ha dado cuenta de ello, pese a que está publicado, también, en la plataforma de contratación nacional. Y así, cualquier análisis que se quiera hacer se desvirtúa. O, al menos, se complica.

Otro de los fallos más frecuentes es la falta de consistencia en la grabación de los datos, algo que es fruto de los campos de texto libre y que se podría solventar con desplegables o autocompletados. Encontramos más de una decena de variantes para nombrar a una misma empresa: frente a Abbott, hallamos Abott, Abbot, Abot... Eso sin contar con el añadido de su constitución en S.L., S.L.U., S.A., etc. En esta caso tuvimos la suerte de contar con un número de identificación fiscal (NIF), aunque no es frecuente. Si el registro mercantil estuviese abierto³⁰ o si, a la hora de introducir estos datos, se verificasen con un histórico o con fuentes externas, sería más fácil de evitar este tipo de fallos.

La falta de identificadores únicos tampoco ayuda. Cada administración codifica sus expedientes como quiere. Y, en general, no es algo que preocupe. Sin embargo, esto impide consolidar datos a nivel estatal. La Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) utilizaba direcciones URL que caducaban, por ejemplo, en los hechos relevantes, por lo que era imposible volver a visitar un enlace y te obligaba a rehacer toda la búsqueda y navegación en página.

Hay mucha información no estructurada. Es un hecho y somos conscientes de ello. Por ello, estamos adentrándonos en el Procesamiento del Lenguaje Natural (o NLP, por sus siglas en inglés). Hicimos un experimento con *Verba*³¹, un análisis de los telediarios de la 1 de Televisión Española. Buceando un poco, ya que no está documentado, encontramos dónde se almacenan los subtítulos de los informativos. Lo que hicimos es crear una serie de programas que, en definitiva, descarga estos subtítulos a los que les aplicamos un tratamiento sencillo. Todo ello con un doble objetivo: aprender las técnicas del NLP, más desarrollado en el mundo anglosajón, pero también a fiscalizar, en cierta forma, el tratamiento de la información que hace la televisión pública. Por el momento, la herramienta facilita la búsqueda de términos y menciones para conocer ciertas coberturas, pero nuestro objetivo es calcular los tiempos que se dedican a unos u otros temas o a la agenda de unos u otros partidos, más allá de los periodos electorales, cuyos tiempos están tasados por la Ley Electoral. Es un ejemplo limitado,

pero con enorme potencial: desde analizar las ruedas de prensa de los consejos de ministros y sus actas, hasta los diarios de sesiones del Congreso de los Diputados o de los parlamentos regionales, etc.

“The press is no substitute for institutions. It is like the beam of a searchlight that moves restlessly about, bringing one episode and then another out of darkness into vision. Men cannot do the work of the world by this light alone. They cannot govern society by episodes, incidents, and eruptions. It is only when they work by a steady light of their own, that the press, when it is turned upon them, reveals a situation intelligible enough for a popular decision.” Walter Lippman (Nueva York, 1889-1974).

Walter Lippmann, intelectual estadounidense nacido en el siglo XIX, decía que el periodismo es como la luz de una linterna, que permite explorar y sacar de las sombras un tema, dándole luz, y después pasar a otro. También, que la sociedad no podía gestionarse bien saltando de una a otra temática. Para ello, concluía, era fundamental un buen sistema de archivos, porque el periodismo es tan bueno como las fuentes con las que trabaja. Así, el periodismo de tribunales será bueno si la administración y gestión de la Justicia es eficiente. De lo contrario, el periodismo se quedará en la anécdota o en los casos curiosos, pero sin profundizar. Por ello, para un buen periodismo son necesarios buenos sistemas de gestión de la información. En paralelo, así la administración se gestionará bien. En Civio creemos que el buen periodismo requiere de un buen archivo y documentación. Por ello, consideramos imprescindible que se doten de los recursos necesarios para cumplir este objetivo. Por el bien del periodismo pero, también, por el bien de la sociedad en su conjunto.

Bibliografía

- Hogg, Peter (2006). “His Majesty’s Gracious Ordinance Relating to Freedom of Writing and of the Press (1766)” En: Anders Chydenius Foundation et al. *The World’s First Freedom of Information Act* <https://www.chydenius.net/tiedostot/worlds_first_foia.pdf>. [Consulta: 29/07/2021].
- Lippmann, Walter (1922). “Chapter XXIV: News, Truth, and a conclusion”. En: *Public Opinion*. MacMillan.

Notas

¹ Schmidt, Christine (2018). “This Spanish data-driven news site thinks its work goes past publishing stories — to lobbying the government and writing laws”. En: NiemanLab. <<https://www.niemanlab.org/2018/11/this-spanish-data-driven-news-site-thinks-its-work-goes-past-publishing-stories-to-lobbying-the-government-and-writing-laws/>>. [Consulta: 29/07/2021]

² Campos, Miguel Ángel (2011). “Camps y Fabra inauguran un aeropuerto en el que no se puede volar” En: Cadena SER <https://cadenaser.com/ser/2011/03/25/espana/1301014211_850215.html>. [Consulta: 29/07/2021]

³ Intervención General de la Generalitat Valenciana (2016). Informe de auditoría de Aeropuerto de Castellón S.L. (Aerocas) En: *Informe General del Artículo 96.2 de la Ley 1/2015, de 5 de febrero*, p. 109-112 <<https://hisenda.gva.es/documents/90598696/163744860/03+-+Informe+Resumen+Plan+Auditorias+2015%2C%20ejercicio+2014/d1c97032-293e-43ee-8c30-2c27b6c51a26;jsessionid=C0626EEA794FB38BD744D795D00D268A#page=111>>. [Consulta: 29/07/2021]

⁴ David, Laura (2015). “Llega el primer vuelo regular al aeropuerto de Castellón” En: El Periódico. <<https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20150915/llega-el-primer-vuelo-regular-al-aeropuerto-de-castellon-4509604>>. [Consulta: 29/07/2021]

⁵ Aeroport de Castelló. “Movimientos de aeronaves y pasajeros” <<https://www.aeroportcastello.com/es/aeroporto/estadisticas>>. [Consulta: 29/07/2021]

⁶ Diario Córdoba (2011). “Nace la plataforma ‘Open data Córdoba’ para buscar empleo o crear empresas” En: Diario Córdoba. <<https://www.diariocordoba.com/cordoba-ciudad/2011/03/22/nace-plataforma-open-data-cordoba-37820501.html>>. [Consulta: 29/07/2021]

⁷ Garzón Espinosa, Alberto (2016). Pregunta al Gobierno con respuesta escrita. Transparencia y acceso de la ciudadanía a los Presupuestos Generales del Estado. (184/002115). En: Congreso. <https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=X&_iniciativas_id=184%2F002115>. [Consulta: 29/07/2021]

⁸ Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-19814&tn=1&p=20071117>>. [Consulta: 29/07/2021]

⁹ mySociety <<https://alaveteli.org/>>. [Consulta: 29/07/2021]

¹⁰ Civio, Access info <<https://tuderechoasaber.es/>>. [Consulta: 29/07/2021]

¹¹ Vidal, Neus (2016). “Inspecciones sanitarias en bares y restaurantes de Barcelona de los últimos cinco años”. En: El País <https://elpais.com/ccaa/2016/12/16/catalunya/1481907654_148804.html>. [Consulta: 29/07/2021]

¹² Ayuntamiento de Madrid <<https://datos.madrid.es/>>. [Consulta: 29/07/2021]

¹³ Gavilanes, Miguel Ángel; Torrecillas, Carmen (2019). “Más de la mitad de los centros sociales que suspendieron su última inspección alimentaria son públicos”. En: Civio. <<https://civio.es/tu-derecho-a-saber/2019/10/23/mas-de-la-mitad-de-los-centros-sociales-que-suspendieron-su-ultima-inspeccion-sanitaria-son-publicos/>>. [Consulta: 29/07/2021]

¹⁴ Gavilanes, Miguel Ángel (2019). “Uno de cada diez centros educativos de Madrid suspendió su última inspección higiénico-sanitaria”. En: Civio. <<https://civio.es/tu-derecho-a-saber/2019/10/10/uno-de-cada-diez-centros-educativos-de-madrid-suspendio-en-su-ultima-inspeccion-sanitaria/>>. [Consulta: 29/07/2021]

¹⁵ Office of Information Policy, U.S. Department of Justice. “Freedom of Information Act Statute” <<https://www.foia.gov/foia-statute.html>>. [Consulta: 29/07/2021]

¹⁶ LEGGE 7 agosto 1990, n. 241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi. <<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1990-08-07;241:vig=>>>. [Consulta: 29/07/2021]

¹⁷ Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Ley de Libertad de Información) <http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_ifg/index.html>. [Consulta: 29/07/2021]

¹⁸ Lei n.º 46/2007 de 24 de Agosto. Regula o acceso aos documentos administrativos e a sua reutilização <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/640919/details/maximized>>. [Consulta: 29/07/2021]

¹⁹ Cívio. “Metodología de El Indultómetro” <<https://civio.es/el-indultometro/metodologia/>>. [Consulta: 29/07/2021]

²⁰ Belmonte, Eva; Elosua, Juan; Cabo, David (2018). “Indultos vs. Condenados”. En: Cívio. <<https://civio.es/el-indultometro/2018/04/04/relatividad/>>. [Consulta: 29/07/2021]

²¹ Belmonte, Eva; Cabo, David (2018). “227 indultos a condenados por corrupción desde 1996”. En: Cívio. <<https://civio.es/el-indultometro/2018/03/24/indultos-por-corrupcion/>>. [Consulta: 29/07/2021]

²² Belmonte, Eva; Cabo, David; Díaz, Raúl (2018). “El Rico en Málaga y La Piedad en Zaragoza, las cofradías que siempre se llevan su indulto”. En: Cívio. <<https://civio.es/el-indultometro/2018/03/27/el-rico-en-malaga-y-la-piedad-en-zaragoza-las-cofradias-de-semana-santa-que-siempre-se-llevan-su-indulto/>>. [Consulta: 29/07/2021]

²³ Cívio (2020). “El Gobierno sigue llevando a juicio por defecto las resoluciones que le obligan a ser más transparente”. En: Cívio. <<https://civio.es/novedades/2020/07/09/el-gobierno-sigue-llevando-a-juicio-casi-por-inercia-las-resoluciones-que-le-obligan-a-ser-mas-transparente/>>. [Consulta: 29/07/2021]

²⁴ Cívio <<https://dondevanmisimpuestos.es/>>. [Consulta: 29/07/2021]

²⁵ Cívio. “Dónde van mis impuestos: Metodología” <<https://dondevanmisimpuestos.es/metodologia/>>. [Consulta: 29/07/2021]

²⁶ Belmonte, Eva; Cabo, David; Torrecillas, Carmen (2020). “La invasión de los contratos menores de 14.999,99€”. En: Cívio. <<https://civio.es/quien-cobra-la-obra/2020/01/29/la-invasion-de-los-contratos-menores-de-14-dot-999-99eu/>>. [Consulta: 29/07/2021]

²⁷ Belmonte, Eva; Cabo, David; et al (2021). “Cuatro empresas se llevaron uno de cada diez euros adjudicados de emergencia en 2020” En: Cívio. <<https://civio.es/quien-cobra-la-obra/2021/03/23/cuatro-empresas-se-llevaron-uno-de-cada-diez-euros-adjudicados-de-emergencia-en-2020/>>. [Consulta: 29/07/2021]

²⁸ Belmonte, Eva; Cabo, David; Hernández, Antonio (2021). “Al menos la mitad de los contratos de emergencia de 2020 se publicaron con retraso”. En: Cívio. <<https://civio.es/quien-cobra-la-obra/2021/03/25/la-mitad-de-los-contratos-de-emergencia-de-2020-se-publicaron-con-retraso/>>. [Consulta: 29/07/2021]

²⁹ Belmonte, Eva; Cabo, David; et al (2021). “De 25 céntimos a 8 euros por una mascarilla, la guerra de precios que se saldó con millones de euros para los intermediarios”. En: Cívio. <<https://civio.es/quien-cobra-la-obra/2021/03/24/precios-unitarios-mascarillas/>>. [Consulta: 29/07/2021]

³⁰ Cívio (2019). “Queremos que el Registro Mercantil sea abierto y gratuito”. <<https://civio.es/novedades/2019/11/04/queremos-que-el-registro-mercantil-sea-abierto-y-gratuito/>>. [Consulta: 29/07/2021]

³¹ Cívio. <<https://verba.civio.es/>>. [Consulta: 29/07/2021]