Access Info Europe

Cava de San Miguel 8, 4C

28005, Madrid

4 marzo 2016

# Comentarios de Access Info Europe a la Proposición de Ley de Transparencia y Buen Gobierno del PSOE de la Comunidad de Madrid

La Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Socialista presentada en la Asamblea de la Comunidad de Madrid incluye importantes avances dentro del contexto regulatorio de mínimos que ofrece la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno a nivel estatal[[1]](#footnote-2).

La Presente Proposición de Ley incluye aspectos positivos especialmente en lo que se refiere a la ampliación de los tipos de información que debe publicarse de forma proactiva, al establecimiento de un régimen sancionador ante el incumplimiento del derecho de acceso, o la creación de un registro de transparencia obligatorio de personas que participan en la elaboración y aplicación de las políticas.

Sin embargo, hay algunos aspectos de la presente ordenanza que consideramos preocupantes y que pueden ser mejorados para generar un marco regulatorio más favorable al derecho de acceso a información. Entre estos aspectos destacan especialmente:

* Un lenguaje poco enfocado a la ciudadanía y al reconocimiento del derecho más dirigido a las administraciones.
* Poco grado de detalle en la información que se publica de forma proactiva.
* Establecimiento de obligaciones en el ejercicio del derecho de acceso a información.
* El silencio administrativo negativo.
* Escaso compromiso con los datos abiertos y con el fomento de la reutilización de la información.
* No existencia de plazos concretos para la publicación de la información.
* Complejo sistema de identificación del solicitante de información.
* Las causas de inadmisión están alejadas de los estándares internacionales.
* Ausencia de un organismo supervisor y sancionador independiente.

Desde Access Info Europe valoramos de forma muy positiva la consulta realizada por el Grupo Socialista de la Comunidad de Madrid y esperamos que nuestros comentarios y sugerencias sean de utilidad y tenidos en cuenta.

A continuación, se resumen las principales sugerencias:

**Exposición de motivos y disposiciones generales**

* **Establecimiento de definiciones y principios claramente favorables al derecho de acceso a información por parte de los ciudadanos.** Desde Access Info Europe, consideramos que el lenguaje utilizado se orienta a instituciones y gestores públicos y echamos en falta un lenguaje más centrado en los sujetos titulares del derecho y en su forma de ejercerlo, en el individuo como sujeto activo. Es decir, un lenguaje centrado en la garantía del derecho de acceso a información así como en garantizar la transparencia, facilitar el control ciudadano de la actuación pública y fomentar la participación. En definitiva, establecer de forma clara e inequívoca que la Ley aporta un marco jurídico favorable a la transparencia como herramienta para facilitar el control de los poderes públicos y de las instituciones por parte de los ciudadanos y mejorar la calidad de la democracia. Un ejemplo de ello es que en la actual exposición de motivos así como en las definiciones, los principios de la Ley y en el título II sobre información que debe ser publicada de forma proactiva no se menciona el acceso a información como un derecho. Consideramos que el lenguaje que se utiliza en las exposiciones de motivos y en el articulado tiene implicaciones claras a la hora de la implementación y aplicación e interpretación de las Leyes. En muchos casos, una exposición de motivos facilita a abogados, fiscales y jueces realizar una interpretaciónfavorable a los derechos la Ley. por ello animamos a que se integre en mayor medida el enfoque del derecho de acceso a la información.
* **Mayor detalle y concreción en los plazos para publicar información y de actualización de la misma.** Si, tal y como establece la exposición de motivos de la Ley, se quiere que la transparencia y el acceso a información sirvan para facilitar un mayor control de la actividad pública y responder a las demandas de la sociedad civil de mayor participación, unos plazos breves y predecibles es fundamental. La Ley alude en varios artículos a que se mantendrá actualizada la información pero no se habla de plazos concretos. Proponemos que en general se establezca la obligación de publicar y actualizar la información de manera trimestral como mínimo, salvo que se establezcan plazos más breves de actualización y publicación.
* **Reutilización de la información.** Es muy positivo que se recoja en el artículo 6 F la reutilización de la información como uno de los principios informadores. Sin embargo, este aspecto no vuelve a ser mencionado y hay varios tipos de información a lo largo del articulado en los que establecer esta obligación supondría una gran diferencia en cuanto al acceso efectivo a la información por parte de los ciudadanos. Al respecto, debe añadirse la obligación de publicar en datos abiertos y reutilizables y se recomienda la Adhesión de la Comunidad de Madrid a la iniciativa internacional de la Carta de Datos Abiertos de la que ya son miembros varios Gobiernos tanto nacionales como subnaccionales. <http://opendatacharter.net/>
* **No limitar**e**l concepto de “obligación de transparencia” a la publicación proactiva**A pesar de que la Proposición de Ley incluye una definición de Información acorde con los estándares internacionales en el artículo 5, términos confusos utilizados a lo largo del articulado, limitan la ambición de la Ley.Consideramos que conceptos y términos como obligación de transparencia *de su actividad pública o información pública sujeta a la obligación de transparencia*presentes entre otros en el artículo 7, no son compatibles con la definición de información que se establece en el artículo 5b). ni con el principio de libre acceso a información del artículo 6b). Si toda la información en manos entidades públicas es en principio accesible, no tiene sentido que la obligación de transparencia aluda a ciertos aspectos de su actividad. Por tanto, proponemos revisar los términos que se utilizan a lo largo de la Ley para adecuarlos a la definición de información y a los estándares internacionales.
* **Incluir el derecho a reclamar de las personas.** El actual artículo 8 debería incluir el derecho de las personas a reclamar ante la resolución de una solicitud de acceso a información.
* **Eliminar las obligaciones de las personas en el ejercicio del derecho de acceso a información.** Resulta inverosímil que se establezcan obligaciones a las personas que ejerzan su derecho de acceso a información, además de no estar en línea con los estándares internacionales, se está presuponiendo que se va a ejercer el derecho de acceso de forma irresponsable, si se quieren evitar la solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan carácter abusivo, esto ya se encuentra entra las causas de inadmisión del artículo 44.Toda solicitud de acceso a información conlleva necesidad de dedicación y retos en la eficacia del funcionamiento de los servicios público, sin embargo, la responsabilidad de dicha eficacia no puede recaer en la persona que está ejerciendo un derecho. Si la administración tarda en buscar la información que le ha sido requerida por las personas, no es responsabilidad de la persona sino de la organización de la administración. Por ello proponemos la eliminación del punto 2 del artículo 8.

**Información sujeta a publicación proactiva**

* **Matizar la ambigüedad del concepto “información relevante o información de mayor relevancia”** utilizado en varias ocasiones en el articulado. Dada la definición que se establece de transparencia en la presente Ley, este concepto no deja claro el para qué es relevante la información, consideramos que no es tanto para garantizar la transparencia per se sino para garantizar transparencia y el control por parte de las personas y de la sociedad. Por ello, podría especificarse en mayor medida, por ejemplo en el artículo 13.1 *información que resulte de mayor relevancia para garantizar la transparencia, facilitar el control ciudadano de la actuación pública y fomentar la participación*.
* **Especificarlos datos de contacto como información a publicar de forma proactiva en cuanto a información en materia organizativa, institucional o de personal.**
* **Deberían incluirse las retribuciones del personal así como los gastos de representación asignadosy su ejecución.** También las agendas deberían ser publicadas de forma proactiva. Estos cambios y el grado de detalle en la publicación de información deberían afectar a todo el personal que intervenga en los procesos de toma de decisiones, no sólo a los altos y directivos, independientemente de que sean personal eventual, laboral, etc. (art. 19).
* **Desagregar la información en materia de retribuciones**: para que exista una verdadera transparencia y control por parte de los ciudadanos se debe saber en qué se gasta el dinero público y quien lo gasta. Se necesita por tanto que la publicación de retribuciones, gastos de representación o indemnizaciones se puedan asignar a una persona (art. 21)
* **Incluir la información recibida por terceras partescomo información a publicar de forma proactiva**sobre los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamentos (art. 22)
* **Especificar que la información presupuestaria se publicará información más detallada y en formato reutilizable.** Por ejemplo en los puntos g,h,i,j y k del apartado B del artículo 24 es necesario mayor grado de detalle para la rendición de cuentas ante los ciudadanos.
* **En los negocios jurídicos que tengan como objeto bienes inmuebles y derechos patrimoniales, incluir la memoria de adjudicación como información a publicar de forma proactiva**(art. 25)
* **Establecer la necesidad de publicar memorias o evaluaciones de la adjudicación en la celebración de contratos y obras públicas.** Los criterios en abstracto no son suficientes para una verdadera rendición de cuentas (Artículo 25, 26, 27, 28)
* **Añadir mayor grado de detalle en la información que se publica sobre los contratos menores formalizados.** No solo números globales sino también detallados y por contratistas (art. 28).
* **Añadir plazos mínimos de actualización de la información.** La información publicada de forma proactiva tiene el objetivo de facilitar la transparencia, la participación y la rendición de cuentas, por ello, cada tipo de información debería ser actualizado dependiendo de estos aspectos.Por ejemplo, plazos trimestrales para la actualización de la información institucional y en materia organizativa y plazos semanales en el caso de agendas, etc.

**Derecho de acceso a información.**

* **Permitir realizar solicitudes de acceso a información por correo electrónico**. La Ley 19/2013 establece limitaciones a la hora de solicitar la información. Los excesivos requisitos de identificación han sido reconocidos por el propio defensor del pueblo y en muchos países de nuestro entorno se puede solicitar información por correo electrónico y sin necesidad de identificarse. A pesar de que, este aspecto trasciende las competencias de la Comunidad de Madrid, sí se pueden buscar fórmulas alternativas y más sencillas para garantizar el derecho de acceso a la información con un procedimiento de solicitud más simplificado.Pueden tomarse como ejemplo el sistema del Consejo general del poder Judicial o el borrador de ordenanza de transparencia del Ayuntamiento de Madrid.
* **Establecer silencio administrativo positivo**. El silencio administrativo negativo afecta a la predictibilidad de obtener la información y genera una inseguridad a las personas que ejercen su derecho de acceso a la información y desincentiva las solicitudes. Debe establecerse silencio positivo tanto a la hora de responder a las solicitudes (art. 46) como a las reclamaciones ante del Comisionado de transparencia (art.57).
* **Establecer plazos para resolver de 15 días hábiles o 20 días naturales**de acuerdo con las buenas prácticas y con los estándares internacionales. Las personas deben tener acceso a información en un plazo razonable y lo más corto posible. Así mismo, el plazo para responder debe contarse desde que la solicitud se realiza por la persona y no desde la recepción del órgano competente para resolver. En su defecto, deber establecerse un plazo breve entre el registro y la recepción por el órgano encargado de resolver.
* **Establecer la obligación de la administración de remitir a la unidad competente para resolver las solicitudes de información que no obra en su poder.** No es tolerable, según los estándares internacionales que se inadmitan a trámite solicitudes que no van dirigidas al órgano correcto, y este hecho es incompatible con el deber de asistir a los solicitantes de acceso a información. Debe ser la administración la que remita al órgano competente la solicitud. Esta restricción ni siquiera está contemplada en la actual Ley a nivel estatal que ya hemos comentado que se evalúa como limitada por parte de indicadores internacionales.
* **Reducir los límites al derecho de acceso.** El artículo 37 establece una serie de límites al derecho de acceso que van en contra de los estándares de la Convención de Acceso a los Documentos Oficiales del Consejo de Europa que aún no ha sido firmada por España. Límites como el secreto profesional y la propiedad industrial o la garantía de la confidencialidad en los procesos de toma de decisión, no están admitidos por los estándares internacionales.Además de la eliminación de las letras j y k del artículo 37 proponemos que se añada que la interpretación de estos límites será restrictiva, y se favorecerá la mayor difusión y acceso posibles a la información sin menoscabo para dichos límites.
* **Eliminar las causas de inadmisión a trámite de las solicitudes.** A pesar de que se ha hecho esfuerzo en incluir una interpretación favorable a algunas causas de inadmisión, como por ejemplo la no consideración de los informes preceptivos como información auxiliar o de apoyo, la mayoría de las causas de inadmisión no están en línea con los estándares internacionales. Todas las causas de inadmisión establecidas en el artículo 43 pueden dar lugar a arbitrariedad en la aplicación del derecho de acceso. Especialmente llamativa es la posibilidad de inadmitir solicitudes que afecten a una pluralidad de personas cuyos datos personales pudieran revelarse con el acceso a información, que supone una limitación al derecho de acceso respecto a la ya de por sí ley de mínimos 19/2013. Esta consideración, totalmente legítima, no debe abordarse como causa de inadmisión. Existen otros mecanismos y prácticas a nivel internacional en legislaciones como es la posibilidad de ampliar el plazo para resolver si concurre esta circunstancia.
* **Concretar y matizar la posibilidad de abonar tasas por la transposición de la información a un formato diferente del original.** Debe concretarse este aspecto tanto en el artículo 8 como en el artículo 50 para que no haya aplicaciones excesivas de la legislación al respecto. En todo caso, debe quedar claro que el escaneo o digitalización de un documento no debe ser considerado transposición de la información.Este artículo contradice el principio de accesibilidad de información y las prácticas internacionales. Por ejemplo, ya hay países que están estableciendo dentro de sus legislaciones de acceso a información la trasposición al Braille de la información.

**Regulación del lobby**

La ley supone un paso adelante en favor de la transparencia y rendición de cuentas a través de la creación de un registro de transparencia. No obstante, desde Access Info Europe consideramos que deben introducirse aspectos más concretos para que éste registro ayude a conseguir una mayor transparencia. Esta propuesta se realiza de acuerdo con los [Estándares Internacionales para la Regulación del lobby](http://lobbyingtransparency.net/) que son el resultado de dos años de trabajo conjunto de la sociedad civil, impulsado por Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation, ALTER-EU y Open Knowledge Foundation.

* **Ampliar la información que debe contener el registro de transparencia.** El registro debe contener como mínimo información sobre:
  + la identidad de los lobistas
  + el objeto de las actividades de lobby y los resultados buscados
  + el beneficiario final de las actividades de lobby (cuando sea relevante)
  + la institución destinataria y/o el cargo público implicado
  + el tipo y la frecuencia de las actividades de lobby
  + toda documentación de referencia intercambiada con los cargos públicos
  + gastos de lobby, incluidos gastos en especie (calculados conforme a criterios preestablecidos, de ser necesario en rangos de costo)
  + fuentes de financiación, por cliente y por dossier
  + todo tipo de contribuciones políticas, incluso en especie
  + cargos públicos ocupados anteriormente por la persona y/o sus familiares
  + fondos públicos recibidos
* **Especificar los sujetos obligados a inscribirse en el registro y qué tipo de actividad debe cubrir**. Toda persona (física o jurídica) que intervenga en los procesos de toma de decisión pública, así mismo debe cubrir a todas las personas del sector público con responsabilidad en la toma de decisiones no limitarse a los representantes públicos.
* **Establecer un sistema de sanciones**.Para que dicho registro sea efectivo debe establecerse la prohibición por parte de los trabajadores públicos de reunirse con personas que no están inscritas en el registro y el establecimiento de sanciones ante vulneraciones de la Ley.
* **Establecer la obligación de reportar las reuniones y publicar las agendas** de reuniones, documentos utilizados y compartidos en las reuniones.Las agendas se actualizarán con la información al menos 5 días antes de que se celebre la reunión o en su defecto 5 días después se publicará toda la información relativa a la misma (documentos compartidos, actas, etc).

**Comisionado de transparencia**

* **Permitir la posibilidad de realizar las reclamaciones ante el comisionado de transparencia por vía electrónica.** El actual texto no deja clara la posibilidad de poder presentar las reclamaciones vía electrónica y se limita a mencionar la posibilidad de presentarlas de forma presencial.
* **Garantizar la independencia del Comisionado de Transparencia y Acceso a información.** Debe garantizarse tanto su independencia orgánica como presupuestaria para que ejerza su papel como un verdadero mecanismo de control.Debe cumplir requisitos de experiencia profesional y currículum adecuado para el puesto, ser elegido por la mayoría del Parlamento en proceso de audiencias públicas y tener su mandato garantizado (Sólo podrá ser destituido por la mayoría del parlamento y ante causas graves). Además, su presupuesto anual debe venir establecido en los presupuestos de la Comunidad de Madrid para garantizar independencia financiera.

**Sanciones**

**Dotar al Comisionado de Transparencia y Acceso a Información de poder para la iniciación y resolución de procedimientos disciplinarios.** Para garantizar la eficacia del sistema de sanciones y enfatizar su carácter disuasorio, éstas deben ser establecidas por un órgano independiente. Es decir, el Consejo debe tener poder sancionador para supervisar y garantizar la aplicación de la legislación por un órgano independiente.

------

*Access Info Europe, 4 marzo 2016.*

Para más información por favor contacta con:

**Alba Gutiérrez,** Investigadora y Coordinadora de campañas  
**Access Info Europe |**<http://www.access-info.org>  
Phone: +34 913 656 558  
*Email*: [alba@access-info.org](mailto:alba@access-info.org)

1. Ley española se sitúa en el puesto 71 de los 102 países analizados a nivel mundial en el sistema de indicadores mundial RTI Rating El RTI Rating es un sistema de indicadores elaborado conjuntamente entre “Centre For Law and Democracy” y “Access Info” y avalado por expertos internacionales en la materia de acceso a la información. Este sistema permite analizar y comparar la calidad de las leyes de acceso a la información de cada país a la luz de los estándares de transparencia internacionales. [↑](#footnote-ref-2)