

Comentarios Sobre borrador de plan de Acción de España para el Open Government Partnership

Como uno de los 54 miembros del Open Government Partnership (OGP), el gobierno Español presentará el día 17 de abril en la cumbre del OGP en Brasil, su plan de acción sobre cómo va promover y mejorar el gobierno abierto.

El OGP es una iniciativa internacional que tiene como objetivo desarrollar las políticas de gobierno abierto de todos sus países miembros. Para ello se establecen cuatro ejes que actúan a la vez como requisitos para entrar a formar parte de la iniciativa y para definir los compromisos a los que se van a someter.

Estas últimas semanas hemos visto como diferentes países han ido publicando sus planes de acción habiéndolos sometido previamente, tal y como establece el OGP, a consulta pública. En el caso de España existe un borrador de este plan de acción que debido a la falta de tiempo (por ser recién elegido) no ha podido ser sometido a dicha consulta.

En este documento, Access Info Europe da su reacción inicial al borrador de Plan de Acción del Gobierno. Desde Access Info Europe, junto con la Coalición Pro Acceso, hemos mantenido varias conversaciones con el gobierno que ha compartido el borrador del plan de acción para España con nosotros esperando que le hagamos llegar nuestros comentarios y nos ha asegurado que en Brasilia comunicará que no han podido llevar a cabo la consulta pública por falta de tiempo.

El borrador del plan de acción que nos han presentado contiene tres partes: una introducción on líneas generales sobre la situación en España, luego una resumen de lo que se ha hecho hasta la fecha, y por último los compromisos que España tiene pensado implementar en los próximos dos años.

Desde Access Info discrepamos en la lectura que se hace sobre lo que se ha hecho y exigimos que el gobierno presente unos compromisos más fuertes que encarrilen a España hacia un gobierno realmente abierto y transparente.

El plan de acción del España se divide en tres partes lo que se ha hecho y lo que se va a hacer, nuestra valoración en resumen es que lo que se ha hecho debería pasar a la lista de las cosas por hacer ya que como veremos la implementación de ciertas medidas de gobierno abierto aun deja mucho que desear.

Es el propio Gobierno el que apunta que una sociedad informada acaba con la arrogancia de los gobiernos pero para que esto ocurra debemos crear efectivamente las herramientas para hacerlo posible y de momento por lo que vemos, solo hemos encontrado el camino pero no lo hemos tomado con la

determinación suficiente como para llegar en un futuro cercano a una transparencia real.

Desde Access Info Europe entendemos que el plan de acción para el OGP pueda ser más flojo por el poco tiempo pero nos parece inaceptable el texto de ley que hemos leído, España es el único país de Europa con más de un millón de habitantes que no tiene una ley de acceso a la información pública y la lleva prometiéndolo desde 2004, tiempo si ha habido para hacerlo bien.

Lo que se ha hecho

En este apartado, el Gobierno tiene que informar sobre lo que ha hecho hasta la fecha para promover el gobierno abierto.

Transparencia: El plan de acción del gobierno asegura que se ha “realizado un importante esfuerzo en la profundización de la transparencia administrativa” y hace referencia a la Ley 30/1992 de Procedimiento Administrativo. Esta ley contiene unas provisiones muy limitadas sobre acceso a archivos y registros, y los tribunales han afirmado que no reconoce el derecho del ciudadano a presentar solicitudes de información.

Además, basándonos en los distintos monitoreos que se han llevado a cabo desde 2006 en España, la media de silencio de mantiene entre el 50% y 60%¹ lo cual delata una grave falta de transparencia y comunicación desde la administración hacia la sociedad.

El gobierno también destaca que España cuenta desde 2006 con una ley de acceso a información medioambiental. Esta ley se aprobó en desarrollo de la Convención de Aarhus, vinculante para España.² Sin embargo, organizaciones ambientalistas aseguran que esta norma no se aplica y que solo se acceso a la información en el 30% de las solicitudes, siendo el desconocimiento de la norma una excusa bastante común.

Apertura de datos y reutilización: España cuenta con una ley, la 37/2007 de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, que regula la reutilización de la información pública, una norma que se aprobó *in extremis* tras ser sancionados por la unión europea por no implementar la directiva de reutilización que obliga a los estados miembros a tener este tipo de ley. De momento solo la Administración General del Estado ha desarrollado su reglamentación y sigue en plazo de implementación.

En España existen números portales de datos que albergan bases de datos del Estado, de Comunidades Autónomas y de Municipios, esto que a priori parece ser una ventaja, puede provocar grandes obstáculos a la reutilización siendo la

¹ En “Transparencia y Silencio”, un estudio de transparencia realizado en España en 2006 reveló un 61% de silencio por parte de la administración. “Cuando lo Público no es público” otro estudio de transparencia realizado en 2008 en España reveló un 35% de silencio y un 43% de contestaciones denegando el acceso.

² Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en asuntos Ambientales, 1998.

interoperabilidad práctica y legal difícil de conseguir. En cuanto al premio que ha recibido el portal nacional de datos abiertos hay que apuntar que aunque en cualquier caso es algo positivo, lo ha recibido en concepto "portal dedicado a la apertura de datos públicos más amigable de la Unión Europea" y que de momento no cuenta con muchos datos que reutilizar.

Por último y ya que esta iniciativa se trata de intenciones, es muy importante señalar que el nuevo gobierno tiene en su mano la posibilidad empezar a predicar con el ejemplo actuando desde ya de forma transparente y con una mentalidad de gobierno abierto. Sin embargo acabamos de ver como, un año más, han publicado los Presupuestos Generales del Estado en un formato no reutilizable, haciendo muy difícil su análisis por parte de la sociedad. Además este gobierno respondía así ayer (03/04/2012) a la pregunta parlamentaria que hizo un diputado sobre si se publicarían los presupuestos en formatos reutilizables³:

"El gobierno, al remitir al Parlamento el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para un ejercicio determinado, acompaña la documentación prevista a dichos efectos en la Ley General Presupuestaria. Se entiende que la información suministrada permite a los distintos grupos parlamentarios llevar a cabo las funciones de análisis y enmiendas que prevé la normativa al respecto.

En todo caso, el concepto de transparencia se refiere a la suficiencia de información suministrada y no al mero aspecto formal de presentación de datos."

Responsabilidad e Integridad Pública: El año pasado el gobierno decidió que las declaraciones de bienes de senadores y diputados serían públicas. Estas declaraciones, muchas de ellas incompletas, se publicaron en pdf resultado de escanear unas hojas rellenas a mano por los propios diputados. Esto además de ser de nuevo una muy mala práctica en cuanto a la filosofía de datos abiertos detrás de la idea de gobierno abierto, nos lleva a pensar que tipo de control hace realmente el estado de los bienes de diputados, senadores y altos cargos.

Los compromisos

El gobierno Español ha elegido compromisos en tres áreas principales: Aumento de la integridad pública, una gestión más eficaz de los recursos públicos, y la mejora de los servicios públicos.

Access Info Europe considera que los compromisos deberían centrarse en las cuatro áreas de actuación que define el OGP: Transparencia, Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas, y Tecnología e Innovación.

Transparencia: El gobierno asegura en su plan de acción, bajo de la lema de "Aumento de la integridad pública", que el anteproyecto de ley de transparencia

³ Post explicando esta cuestión en el blog del diputado que hizo la pregunta:
<http://www.agarzon.net/?p=1758>

que acaba de presentar colocará a España en la “vanguardia” de leyes de transparencia de todo el mundo.

Access Info Europe discrepa con esta evaluación de la calidad del borrador de ley sobre todo con respecto al derecho de solicitar información:

- » La ley no reconoce un derecho fundamental de acceso a la información en línea con tratados y jurisprudencia internacional;
- » La definición de información es demasiado limitada y excluye una gran cantidad de información en manos de entidades públicas;
- » El alcance de la ley queda limitado a la administración pública, los poderes judicial y legislativo así como el resto de organismos afectados, solo tendrán que rendir cuentas sobre su actividad administrativa y no sobre el resto de sus actividades;
- » La ley contiene una serie de excepciones absolutas, es decir que no incluyen una prueba de perjuicio y la mayoría de las excepciones se aplican sin que medie en ningún momento el concepto del interés público tal y como requiere el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a documentos públicos;
- » El organismo propuesto para velar por el cumplimiento del derecho de acceso a la información no es independiente y la ley no define de manera muy detallada sus funciones y poderes.

En cuanto al lado proactivo del derecho (“Transparencia”) el anteproyecto de ley contiene unas provisiones sólidas pero no son muy progresistas comparado con la publicación proactiva de información en otros países.

Recomendación:

Access Info Europe recomienda para el Plan de Acción:

- » *Un claro compromiso al adoptar una ley de acceso a la información que reconoce un derecho fundamental de acceso a la información en línea con la jurisprudencia del TEDH y el Comentario General de la Comité de DD.HH. de las Naciones Unidas;*
- » *Un compromiso al firmar el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a documentos públicos, que implica adoptar una ley de acceso a la información con una amplia definición de información y con cada excepción sujeta a las pruebas de perjuicio y de interés público;*
- » *El compromiso de asegurar que la entidad encargada con velar sobre y promover la aplicación de la ley de acceso a la información tiene un presupuesto adecuado, los poderes adecuados incluso poderes de inspección y de sanción, y que está dotada con una verdadera independencia del ejecutivo por ser compuesto de representantes elegidos por el parlamento.*

Transparencia y Rendición de Cuentas de la Ayuda Oficial al Desarrollo:

Este compromiso debería incluir información más detallada sobre cuales son las medidas que realmente se van a llevar a cabo para mejorar la transparencia de la

ayuda, detallando qué tipo de datos que no están publicados los estarán en el futuro.

Participación Ciudadana: La participación ciudadana es uno de los ejes centrales del Open Government Partnership. Sin embargo, este es sin duda el punto más débil de este plan de acción por su inexistencia.

No existe en España una cultura de consulta pública sobre el proceso de toma de decisiones ni sobre el desarrollo e implementación de las políticas. Uno de los mayores problemas es la falta de transparencia y la ausencia de mecanismos para comentar sobre borradores y anteproyectos de leyes. De hecho, amenos que el propio gobierno lo anuncie, es muy difícil saber cuando se debatirá en el Consejo de Ministros una propuesta de ley.

Es cierto que el gobierno ha abierto una consulta pública para que la sociedad pueda opinar sobre el texto de la ley de transparencia y buen gobierno pero esto no deja de ser una medida aislada y por lo tanto no es suficiente, no es una política de participación ciudadana. Para que esta consulta sienta un precedente el gobierno debería reconocer por ley la necesidad de abrir una consulta pública como norma en los procesos de adopción de leyes.

Además sobre esta consulta concreta, la plataforma que se ha creado es muy deficiente, teniendo los siguientes fallos que hacen prácticamente nula:

- » No pone la fecha límite para enviar consultas;
- » No funciona bien y da error en el primer intento de enviar la consulta, hemos recibido muchas quejas, esto probablemente ha tenido como consecuencia que mucha gente no haya enviado sus comentarios;
- » No hay un mail de contacto para resolver problemas.

En cualquier caso, estamos esperando ver la nueva versión de la ley, que según indican en este plan de acción integrará las propuestas que tengan mayor apoyo por parte de la sociedad. Teniendo en cuenta las propuestas realizadas por parte de la Coalición Pro Acceso y las más de 60000 firmas recogidas por Avaaz pidiendo una ley de mayor calidad que de verdad cumpla con los altos estándares internacionales. Access Info Europe también pide la transparencia de la consulta, para ello deberían publicarse todas las contribuciones recibidas.

En cuanto a la apertura de las redes sociales, solo se menciona que se utilizarán para que el ciudadano pueda denunciar casos de tráfico de estupefacientes, esto parece más bien un servicio que el ciudadano ofrece al gobierno y no lo contrario.

Recomendaciones:

- » *El plan de acción debe proponer mecanismos específicos sobre cuando y como autoridades públicas llevarán a cabo consultas públicas. Los criterios deben incluir la naturaleza de la decisión y, en unos casos, el interés del público en participar en el debate (con medidas objetivas de evaluar eso);*

- » *El plan de acción también debe clarificar los mecanismos para responder a las consultas públicas y como asegurar la transparencia de las contribuciones y las respuestas de la parte de las autoridades públicas.*

La publicidad de datos estadísticos de criminalidad: El plan de acción propone que, a partir del mes de abril, los ciudadanos tendrán a su disposición los datos estadísticos de criminalidad por una publicación trimestral.

Aunque damos la bienvenida a cualquier paso hacia una mayor transparencia, este compromiso conlleva unas preocupaciones. En primer lugar porque contradice frontalmente la afirmación de que la ley de transparencia pone a España en la vanguardia en esta materia. Estamos reconociendo que se excluyen ciertos tipos de información como la información estadística que estará regulada por una regulación propia.

Una ley de transparencia con todas las garantías establece las bases de la publicación de cualquier tipo de información en manos de cualquier institución pública, cualquier regulación específica está fuera de lugar, a menos que sea más garantista.

Además se debe asegurar el acceso a las bases de datos que hay detrás de esos datos estadísticos y esto tampoco se menciona.

Recomendación: *Cambiar la propuesta de ley de transparencia de modo que cualquier tipo de datos, incluyendo los datos estadísticos, sean accesible de un modo reutilizable.*

Otras medidas planteadas en el plan de acción para el OGP

Las siguientes medidas que España presenta en su plan de acción no están directamente relacionadas con los objetivos del OGP por lo tanto, aunque puedan ser positivas para otros ámbitos de acción, no van servir para desarrollar el gobierno abierto en España.

- **Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**

El plan de acción incluye una referencia al proyecto de una ley que garantizará disciplina fiscal en los términos requeridos por la UE. Aunque esta ley es sin duda importante en un país inmerso en una crisis económica, no nos queda clara la relevancia de la iniciativa para el Open Government Partnership. El gobierno podría por ejemplo indicar como va a mejorar la publicación de la información presupuestaria.

- **Reforma de la Ley de Subvenciones**

Esta reforma, que al parecer creara más igualdad en cuanto al acceso a subvenciones, podría indicar como va a mejorar la publicación de la información

sobre subvenciones, sobre el proceso de otorgamiento y el contenido de las mismas.

- **Agilización de los procedimientos para la creación de empresas**

La propuesta de facilitar la creación de empresas en un periodo de 24 horas y la creación de redes de asesoramiento de emprendedores tiene que ver con mejorar la burocracia en España pero no con el gobierno abierto en sí.