

OBSERVACIONES DE JOAQUÍN MESEGUER YEBRA A LA PONENCIA SOBRE PUBLICIDAD ACTIVA

A continuación, comparto mis observaciones y sugerencias sobre la materia abordada por la ponencia:

- Comparto la preocupación de los ponentes respecto de la aclaración del “**mapa de obligaciones**” de cada sujeto obligado por la ley. Es uno de los aspectos que ya fue objeto de debate parlamentario y que necesita ser mejorado, dada su complejidad. La fórmula a emplear debe ser analizada con detenimiento para no incrementar aún más la dificultad que supone deducir qué aplica a cada uno de los sujetos (tenemos varios ámbitos subjetivos de aplicación entremezclados en el artículo: administraciones públicas, sujetos obligados por la ley o por el título I, sujetos del artículo 3, etc.). Prácticamente cada apartado de los arts. 6 a 8 tiene un ámbito de aplicación distinto.
- La dificultad en el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte de los sujetos obligados creo que no estriba tanto o no solo en la carencia de recursos, sino en la falta de **cultura organizativa, de formación (y de motivación por adquirirla) y de tecnología** que permita el acceso a bases de datos y plataformas tecnológicas del tipo BDNS o PLACSP, o la exportación de datos existentes en estas a formatos reutilizables. Creo que lo han descrito muy bien los ponentes.
- Respecto a la **frecuencia de actualización**, exige a mi entender un mínimo compromiso y concreción temporal (si no, va a ser inoperante). Creo que la frecuencia trimestral (que es la única que ya existe en la LTAIBG para los contratos menores) es bastante aceptable (la mensual que se cita como sugerida por el CTBG creo que es muy exigente siendo realistas).

Totalmente de acuerdo con la necesidad de que se publique la fecha de la publicación/actualización/revisión de cada contenido.

Sugiero una redacción de este tenor:

“Toda la información objeto de publicidad activa se revisará y, en su caso, actualizará, como mínimo, trimestralmente, aunque se promoverá la publicación en plazos más breves para garantizar así su exactitud y veracidad. Asimismo, se mantendrá publicada la información sin límite de tiempo salvo que por razones técnicas excepcionales o por aplicación de algún límite al acceso a la información pública resulte procedente que deje de estar disponible.

Solo se admitirá la actualización en un plazo mayor cuando la normativa específica lo establezca, cuando la información se genere necesariamente en un plazo mayor, cuando se prevea expresamente en esta ley o se concrete así en el catálogo de información pública.

En la información que se publique se indicará la fecha de la última revisión”.

- Debe suprimirse, en mi opinión, **el término “preferiblemente” que se utiliza en el art. 5 respecto de los formatos reutilizables**. Ha demostrado ser una vía de fuga para sujetos obligados que, disponiendo de formatos abiertos, prefieren transformarlos en otros que hacen imposible su uso. Tampoco considero que la expresión que se propone por los ponentes de **“siempre que sea posible”** mejore sustancialmente lo que ya debería ser más una obligación que una elección u opción. En este extremo, creo que es importante expresar **la obligación de que la información esté disponible en formatos reutilizables siempre que por sus características o naturaleza sea posible este formato**.

Hay formatos de información estructurada que ya son de uso casi universal (xlsx o csv).

- **Muy de acuerdo en la introducción de referencias a la inclusión de buscadores semánticos, el uso de lenguaje claro o versiones en lectura fácil**. Ya hay atributos de la información mencionados en el artículo 5 vinculados a estas tres cuestiones: fácil identificación y localización e información estructurada; información comprensible o entendible; y accesibilidad universal para todos. Con carácter general el artículo 5 debería mejorar en su redacción: hay referencias a que la información debe ser clara, entendible y también comprensible, sin que se acierte a entender qué tiene de diferente una condición respecto de las restantes. Mejor expresarlo una única vez y bien.
- Con respecto a la propuesta de **inclusión de nuevos contenidos**, creo que se puede ser más ambicioso (sin dejar de ser realistas) a la vista del elenco de obligaciones que ya recogen las leyes autonómicas. En materia de personal, por ejemplo, no se mencionan las relaciones de puestos de trabajo, la información que se deriva de procesos selectivos y de provisión de puestos de trabajo, información sobre la actividad sindical, del personal eventual, estadísticas extraídas de los registros de personal, etc.

En relación a la publicación de agendas de trabajo, hay también en España buenos ejemplos para tomar como referencia. El problema aquí no es tanto qué y cómo hacer, sino cómo exigirlo, lo que nos remite al sistema de garantías de cumplimiento de las obligaciones legales.

Sobre los contenidos del art. 7 y, especialmente, sobre **“huella normativa”**, creo que es necesario que se publique todo el expediente normativo. Podemos analizar en qué momento se pueden o deben ir publicando los sucesivos contenidos y documentos, pero creo que ninguno podemos poner en duda que toda la información que integra estos procedimientos es relevante y debe estar a disposición de la ciudadanía.

- Muy de acuerdo con la publicidad de información retributiva en los términos que se plantea y también la de los contratos patrimoniales (y no solo los sujetos a la LCSP).
- Respecto a la **publicación de los criterios de actuación y doctrina administrativa (resoluciones e informes relevantes), la expresión “utilidad real”** que proponen los compañeros ponentes me parece demasiado abierta.

Este es uno de los ámbitos que se ha identificado como de más difícil avance y en el que creo que se debe hacer una mayor apuesta. Creo que no resultaría desproporcionado para garantizar el cumplimiento de esta obligación (lo agradecería el principio de seguridad jurídica) establecer que **ningún acto o resolución administrativa podrá aplicar criterios de actuación o de gestión que no hayan sido objeto de previa publicidad so pena de no poderse aplicar.**

Respecto al concepto de información auxiliar o de apoyo, creo que es mejor abordarlo en el contexto del concepto de información pública o de las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública.

- Respecto a la **graduación de las obligaciones de publicidad activa**, estableciendo un tratamiento más favorable para las entidades locales de menor población, estoy totalmente de acuerdo, aunque creo que se está en condiciones, después de casi de una década, de partir de un cumplimiento como mínimo de las obligaciones actuales de la LTAIBG. No solo por el tiempo transcurrido, sino porque el volumen de esta información en las entidades locales a las que nos referimos es mínimo o, incluso, respecto de determinados contenidos, inexistente. Solo hace falta examinar el número de contratos, de ayudas y subvenciones concedidas, de convenios suscritos, del patrimonio inventariado o de las resoluciones de compatibilidad dictadas. En la mayor parte de los casos, ninguna. Por ese motivo, opino que no sería razonable retroceder en lo que ya es obligatorio, pero sí plantear, en su caso, la graduación respecto de nuevas y futuras obligaciones.

Uno de los problemas de las leyes de transparencia (no solo de la estatal sino también de las autonómicas) es que al enunciar obligaciones de publicidad activa ponen en el foco exclusivamente en el Estado o en la respectiva Comunidad autónoma, sin tomar en consideración la información que generan las entidades locales acorde con sus competencias. Se hace preciso incorporar una perspectiva local, de ruralidad, de las pequeñas y medianas entidades locales, a la ley estatal. Es por ese motivo que, aparte del apoyo de administraciones intermedias como diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, de los plazos más holgados de actualización de la información, de la dotación de herramientas y medios tecnológicos, de la formación de los empleados locales, etc., debe darse la oportunidad de que, en esas entidades locales de menor población, los propios vecinos deban (y puedan) ser consultados a la hora de identificar qué información necesitan conocer de sus propias entidades. Solo de esa manera conseguiremos alinear y

ajustar las demandas ciudadanas de información con las obligaciones de sus administraciones.

Se sugiere una línea posible de redacción:

“Las entidades locales promoverán con los medios de los que dispongan, ya sea de manera presencial, electrónica o a través de cualquier otra modalidad, la participación de sus vecinos en la determinación de dichas obligaciones. Al inicio de cada mandato se reiterará este proceso participativo cuyo seguimiento corresponderá a xxx.

A este respecto se deberá acreditar la publicidad de la convocatoria por el medio que esta se haya efectuado, así como las circunstancias de la realización del proceso, como mínimo, las personas que han concurrido, las manifestaciones y propuestas que hayan realizado y, en su caso, el apoyo que hayan obtenido dichas propuestas entre las personas que hayan concurrido a la convocatoria.

Estos acuerdos se adoptarán periódicamente en los seis primeros meses de cada mandato, y se harán públicos en sus páginas web o sedes electrónicas al igual que el resultado del proceso participativo mencionado.

Los contenidos a cuya publicidad ya se hubiera comprometido la corporación en un mandato anterior, seguirán publicándose salvo que expresamente se acuerde lo contrario, sin perjuicio de aquellos contenidos que deban tener una publicidad obligatoria por estar así dispuesto en alguna disposición normativa.

2. La frecuencia de actualización de los contenidos de publicidad obligatoria en las entidades locales con población inferior a 5.000 habitantes será al menos semestral, salvo que se establezca una periodicidad diferente, mayor o menor, en cualquier otra norma que les sea de aplicación”.

- Respecto a la **publicación voluntaria de otras informaciones adicionales**, creo que la ley podría recoger los **catálogos o inventarios de información pública** como una herramienta necesaria para promover y fomentar el compromiso de los sujetos obligados con la publicidad activa y la cultura de la transparencia. Mi experiencia personal en el Ayuntamiento de Madrid y la Junta de Castilla y León, administraciones ambas en las que este instrumento existe, me lleva a insistir en esto. En el catálogo de la última de las administraciones mencionadas se ha conseguido que los órganos de la administración autonómica se hayan comprometido voluntariamente a publicar en torno a 500 contenidos adicionales a los que ya eran de publicidad obligatoria por norma. De esta forma, no solo dan a conocer qué hacen en el ejercicio de sus competencias, sino que rinden cuentas de su gestión, ponen a disposición de todos un volumen de información importantísimo en formatos, generalmente, reutilizables, impulsando con ello las políticas de datos abiertos en el sector público. A este respecto, propongo una redacción en la línea de la existente en

el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y su reutilización de Castilla y León, con las adaptaciones que fueran precisas:

“Artículo 16. Catálogo de información pública.

1. El catálogo de información pública es el documento que recopila todas las obligaciones de publicidad activa aplicables a la Administración de xxx. En este catálogo se recogerán, como mínimo, el contenido o información a publicar, el órgano o unidad responsable de cada uno de ellos atendiendo, en especial, a un criterio de competencia material y la frecuencia de revisión y, en su caso, de actualización.

Los contenidos que se incorporarán al catálogo serán no solo aquellos sobre los que existe una obligación normativa de publicidad activa, sino los solicitados más frecuentemente y todos aquellos cuya publicidad se haya comprometido con los órganos o entidades de los sujetos obligados enumerados en el artículo 2.

2. El órgano o unidad responsable de cada contenido o información lo será para la preparación, suministro, calidad, revisión y actualización de la información pública de que se trate en cada caso.

3. El órgano directivo competente en materia de impulso de la transparencia será quien apruebe el catálogo, y lo actualizará cuando se incorporen nuevos contenidos de publicidad obligatoria.

El catálogo y sus sucesivas actualizaciones se publicarán en el Portal de Transparencia, y permitirá visualizar de manera sencilla su grado de cumplimiento y los órganos o unidades que cumplen en mayor y mejor medida con sus obligaciones de transparencia.

4. Los restantes sujetos obligados podrán elaborar este tipo catálogos u otros instrumentos para promover la máxima transparencia activa posible.

Artículo 17. Compromisos de transparencia.

1. Los órganos directivos de la administración xxx y los restantes sujetos obligados de su sector público promoverán la publicación de aquellos contenidos e información relacionados con las competencias que ejercen y que sean relevantes para la ciudadanía.

Con este fin, el órgano directivo competente en materia de supervisión de la publicidad activa concretará con cada uno de los órganos y sujetos

mencionados sus compromisos con la publicidad activa, a los que se dará difusión en el Portal de Transparencia de xxx.

2. Aquellos órganos y sujetos que destaquen por su compromiso podrán ser reconocidos en la forma que contempla el artículo 60”.

- **De acuerdo totalmente con la inclusión de un principio “pro transparencia”** en los términos que los ponentes proponen.
- Por el contrario, **la publicidad en todo caso de cualquier contenido que haya sido objeto de una resolución estimatoria de acceso**, creo que es desproporcionado y en muchos casos no va a dar respuesta a la relevancia que se exige de la información a publicar. En la práctica, hay un número muy considerable de solicitudes y resoluciones estimatorias que versan sobre información de interés únicamente para el propio solicitante de acceso (por ejemplo, copia de una licencia urbanística). Publicar todo esto en el portal, sin que la relevancia de la información esté asegurada, solo contribuirá a que los portales se llenen y plaguen de información de todo tipo (y mucha de ella, sin interés alguno para la ciudadanía en general), provocando el fenómeno que todos conocemos como “infoxicación”.

Sí que considero necesario, que determinada información que sí goza de ese interés general -incluso cuando la información no haya sido solicitada de forma reiterada- se incorpore al portal para que pueda ser reutilizada o conocida por cualquiera. Creo que hay que insistir en la necesidad de realizar un análisis cualitativo de los contenidos, alineado con un criterio de relevancia de la información para llevar a cabo una selección adecuada de qué publicar.

Sugiero una redacción, con las adaptaciones que fueran necesarias, del siguiente tenor:

“1. Además de las informaciones y contenidos a cuya publicidad activa obliga esta ley, se publicarán todos aquellos que se consideren relevantes para garantizar la transparencia de la toma de decisiones, facilitar el conocimiento y control ciudadano de la actuación pública y fomentar la participación.

Siempre que sea posible por el tipo de información de que se trate, se ofrecerá con el detalle suficiente para poder analizar el impacto de la gestión pública en la reducción de la desigualdad entre mujeres y hombres.

2. Si la información suministrada en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública fuera relevante y su divulgación resultase de interés general, se publicará sin necesidad de que se haya solicitado frecuentemente”.