



Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

Aportaciones al trámite de audiencia e información pública de la Asociación de Archiveros y Gestores de Documentos del Principado de Asturias

Oviedo, a 28 de mayo de 2018

En respuesta a la consulta pública abierta del 3 al 31 de mayo de 2018, relativa al desarrollo reglamentario de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG), desde la Asociación de Archiveros y Gestores de Documentos del Principado de Asturias (AAPA) formulamos las siguientes recomendaciones:

1. El derecho de acceso a la información pública al servicio de la participación ciudadana

Con carácter general, tanto en la exposición de motivos como a largo del articulado del borrador, se da preponderancia a que el ejercicio del derecho a saber va ligado a la rendición de cuentas y a la auditoría ciudadana de la acción pública de las instituciones contempladas en el ámbito subjetivo de aplicación. Y aunque esa es una de las finalidades, sería conveniente remarcar que no es la única.

El derecho de acceso a la información pública es imprescindible para garantizar la participación ciudadana pues, difícilmente se podrá ejercer una verdadera toma de decisiones desde el desconocimiento total o sesgado de lo público. Un enfoque social constructivo y democrático que, consideramos, debería contemplarse de un modo más manifiesto en la redacción y los contenidos de este texto normativo, así como en la posible modificación de la LTAIBG.



2. La gestión de documentos como base para la transparencia, el derecho de acceso a la información pública y el buen gobierno.

De acuerdo con el artículo 13 de la LTAIBG, se entiende por información pública “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”

De ello se desprende que:

- a) el ejercicio de esas funciones debe estar debidamente documentado; y que
- b) esos documentos serán la fuente primaria de información pública.

Más allá de ser simplemente una fuente de información, esos documentos constituyen prueba fehaciente de la acción pública y, dado que son garantía de derechos y obligaciones, su gestión está sometida a regulación específica, tratamiento técnico y controles de seguridad.

En el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, y con independencia de si se va a facilitar la consulta del documento completo o publicar de forma activa datos obtenidos a partir de ellos, resultará fundamental garantizar la integridad, autenticidad y fiabilidad de la información (aspecto difuso en la LTAIBG, aunque se debería presuponer del propio impulso, y que recoge de forma manifiesta el art. 29 del proyecto de real decreto).

Consideramos, por tanto, que carece de sentido articular el derecho de acceso a la información pública obviando las exigencias y sistemas que rigen la gestión de documentos de las entidades sujetas al ámbito subjetivo de la LTAIBG y este proyecto de real decreto.

Recomendamos por ello que, máxime en el actual contexto de reforma electrónica de las administraciones públicas y en aras de la simplificación administrativa y los principios de eficacia, eficiencia, proporcionalidad y seguridad jurídica, el articulado y procedimientos definidos para la transparencia y el derecho a saber se alineen con los relativos a la gestión de documentos públicos. Además de optimizar esfuerzos y dotar de coherencia a la gestión de la información pública, permitirá a los interesados cotejar la trazabilidad de la información ofrecida, ya sea por el procedimiento de publicidad activa o por el de solicitud de información pública.



Bajo este marco general, a continuación procedemos a detallar cuestiones concretas sobre el borrador de real decreto sometido a audiencia pública.

2.1. Forma de publicación y principios generales (art. 5.4 y art. 10).

Se indica que la información publicada deberá indicar la fecha en que ha sido elaborada y se actualizará, detallando además el órgano o entidad que la ha generado, su periodicidad y fecha de la última actualización. Sin embargo, en el actual contexto de administración electrónica, donde la interoperabilidad es uno de los ejes estratégicos, carecen de sentido la carga y reenvío de datos ex proceso para su publicación. Aunque pudiera ser necesario en algunos casos, plantearlo como el procedimiento general ralentiza la publicación/actualización, la expone a una mayor probabilidad de errores y es contrario a los principios de eficacia y eficiencia.

Hágase notar que en el art. 9.4 sí se contempla un planteamiento más en consonancia con lo que sugerimos: para la información relativa a convenios, en lugar del cruce de envíos y peticiones indicado antes, especifica que será suministrada desde las bases de datos correspondientes. Falta por tanto consistencia en la redacción de unos a otros artículos, o esta queda a merced de casuísticas concretas que no deberían ser contrarias o quedar al margen de los avances en administración electrónica.

2.2 Obligación de publicidad activa

Recomendamos exigir la publicidad activa para todos los sujetos obligados de:

- El cuadro de clasificación de documentos de la entidad: la actual regulación exige que su organización responda al criterio funcional de modo que, sin necesidad elaborar un nuevo instrumento de información (como se indica en art. 39 del proyecto de real decreto, sobre los mapas de contenido) es posible mostrar tanto las funciones y actividades de las organizaciones, relacionándolas con los documentos que testimonian su ejercicio. Vinculado a los órganos institucionales sería un instrumento de vital interés para quien



necesite conocer qué información existe en la institución. Por extensión, recomendamos la supresión del concepto de “mapa de contenidos” del art. 39 por resultar redundante.

- **Calendarios de conservación y acceso de documentos:** como no será suficiente conocer qué existe, sino también su grado de disponibilidad para la consulta, consideramos fundamental que se haga mención expresa a la publicidad activa de estos calendarios de documentos, ya exigidos en las políticas de gestión de documentos que rigen las administraciones públicas. Tanto la LTAIBG como el proyecto de real decreto, aluden a ponderaciones de protección de datos, derecho de acceso, límites y plazos que en la actualidad ya son estudiados y dictaminados por las comisiones calificadoras de documentos de las administraciones públicas. Nuevamente regular de espaldas a ello da lugar a inconsistencias jurídicas y redundancias.

2.3 Fuentes de información centralizadas (art. 9)

Dado que entendemos que la fuente primaria de información son los documentos que testimonian la acción pública, sugerimos que este enunciado sea “Información centralizada”, pues consideramos se ajusta mejor al contenido que detalla en su desarrollo.

2.4 Información de carácter auxiliar o de apoyo (art. 20)

En especial en su primera parte sigue siendo un dictado demasiado ambiguo. Se alude a “comunicaciones e informes internos” cuya consulta puede ser inadmitida si concurre al menos alguna de las condiciones detalladas a continuación. En la d) se hace mención expresa a aquellas comunicaciones que “no constituyan trámites de procedimiento”. Una interpretación restrictiva de ello negaría el acceso a documentos relevantes en la toma de decisiones, simplemente porque no se consideren sujetos a procedimiento administrativo. Podría ser el caso de



documentos vinculados a funciones de gobierno. Recomendamos pues, reconsiderar esa redacción.

2.5 Reelaboración de la información

Aunque en la memoria del análisis de impacto normativo del proyecto de real decreto se indica que se han tenido en consideración los criterios del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), consideramos que sus condiciones aún siguen siendo ambiguas y dejan margen a que se conviertan en excusa sencilla para la denegación de la información.

Además, consideramos que este es otro punto vital para unificar la doctrina en materia de administración electrónica y acceso a la información pública, retroalimentándose para una mayor eficacia y eficiencia procedimental y la voluntad de apertura de la información pública con máximas garantías de calidad y protección. En este sentido, armonizar el diseño de documentos electrónicos que dan soporte a la actividad pública teniendo en consideración la protección de datos, el derecho de acceso, los límites y plazos de vigencia, permitiría omitir gran parte de lo que hoy se está considerando reelaboración (por ejemplo a efectos de análisis y anonimización de datos). Por este motivo, aconsejamos que desde la regulación del derecho de acceso se haga mención a la trascendencia de contemplar esta ponderación de los datos en el proceso de diseño de los documentos públicos.

2.6 Aplicación de los límites al derecho de acceso a la información (Sección 3ª – Límites de acceso)

Recomendamos que se contemple en el articulado que, en caso de que la información solicitada ya no obre en la institución porque ha sido eliminada, se dé indicación a la persona solicitante del dictamen de valoración correspondiente, así como referencia del acta de eliminación por el que se hizo efectiva su destrucción.