

18 de julio de 2017

Desde la [Fundación Civío](#), lo primero que nos preguntamos es por qué se realiza esta consulta "previa" ahora, en la segunda quincena de julio, verano a las puertas, con solo dos semanas para participar y sin conocer, más de dos años después, si [la valoración que nos solicitó el Ministerio de Presidencia en 2015](#) sobre el borrador del Real Decreto de aprobación del Reglamento de la Ley de Transparencia **ha servido para algo**. ¿Alguien ha estudiado nuestras recomendaciones? ¿Se han tomado en consideración? ¿Podemos saber cuáles sí y cuáles no?

El marco de implantación de la transparencia no es el mismo que en 2015. Las instituciones aplican de forma irregular la ley, generando inseguridad jurídica debido al vacío normativo. El Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través de la Dirección General de Gobernanza Pública, ha remplazado al Ministerio de Presidencia en la preparación de este reglamento. No obstante, la administración es la misma con la que tratamos de colaborar hace dos años en la mejora de este reglamento. Por eso, nos gustaría conocer su opinión sobre las recomendaciones que nos solicitaron. Y, **a partir de ahí**, colaborar de nuevo ahora. Por entonces, ni siquiera recibimos respuesta a nuestras propuestas".

Es más, desde Civío consideramos un despropósito que se plantee siquiera el [no desarrollo reglamentario](#). Un reglamento rector para la aplicación diaria de la ley es absolutamente imprescindible. Según avanza la implementación no reglamentada de la ley, esto se hace cada día más patente.

Desde Civío pedimos a la Dirección General de Gobernanza Pública que presente **un nuevo documento de trabajo**, incluyendo su consideración de las recomendaciones realizadas por la sociedad civil, y que clarifique **qué calendario y qué proceso va seguir a partir de esta consulta 'previa'**. En su momento manifestamos, e insistimos ahora, en que este proceso debe ser puesto en consideración de la ciudadanía en general mediante un proceso formal de consulta pública, más abierto, que permita que todos podamos participar aportando ideas con tiempo suficiente y mayor confianza en que éstas que sirven para algo. Las organizaciones de la sociedad civil no trabajamos para el Gobierno, colaboramos en toda la medida de nuestras posibilidades para tener la mejor ley posible y que se aplique de forma óptima y eficaz. Y si nosotros colaboramos con el Ejecutivo, esta relación requiere bidireccionalidad. Sin ella, el proceso nace pervertido. Queremos tomar parte en él, pero no lo haremos a ciegas.

La apertura de esta consulta previa reabre **viejas dudas**. ¿Se van a incorporar al reglamento los procedimientos necesarios para reducir al arbitrariedad en los tiempos de respuesta que afectan al derecho de acceso (delimitando un tiempo máximo de garantía entre que se realiza la solicitud y ésta llega al órgano competente? ¿Existe intención de concretar el significado de "reelaboración de información" como motivo para denegar una respuesta y otras excepciones al derecho de acceso que siguen siendo demasiado ambiguas? ¿Se va a reglamentar la ley siguiendo los criterios que introduce el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o se va a hacer caso omiso al ente que vela por el correcto cumplimiento de la misma? ¿Se va a dotar de capacidad al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para evitar los continuos casos judiciales que frenan el derecho de acceso, suponen un gasto de fondos públicos y enmarañan la confianza de los ciudadanos en las instituciones?

Estas son las claves que creemos que se deberían tener en cuenta de cara al nuevo borrador, además de todas las recomendaciones que trasladamos en 2015 y que, de nuevo, les remitimos.

Un saludo

Fundación Civío

Recomendaciones de la Fundación Civio para el borrador del Real Decreto que aprueba el Reglamento de la Ley de Transparencia

Julio de 2015

Introducción

Este documento recoge una serie de consideraciones sobre el borrador del Real Decreto que aprobará el reglamento de desarrollo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Reglamento que llega con más de un año y medio de retraso respecto a la aprobación de la norma, con seis meses de retraso respecto a su entrada en vigor, y que las organizaciones de la sociedad que trabajamos para promover una transparencia eficaz y verdadero acceso a los datos públicos solicitábamos conocer desde hace mucho tiempo.

Aunque este borrador asegura en el preámbulo que “la ley es clara en cuanto al establecimiento de las obligaciones de transparencia y la articulación del derecho de acceso a la información”, lo cierto es que no lo es. Desde la Fundación Civio consideramos que la ley de transparencia introduce disposiciones que, por su inconcreción y falta de especificidad para su posterior aplicación práctica, generan arbitrariedad e inseguridad jurídica al ciudadano.

Dado que el borrador propuesto no despeja muchas de estas dudas –y lo que es peor, alienta otras–, compartimos una serie de consideraciones sobre aquellas que hemos identificado como más relevantes. Deseamos que sean tenidas en cuenta y recomendamos su incorporación al futuro reglamento para contribuir así a una mejor implementación de la ley de transparencia.

Además, como primera y más relevante recomendación, nos gustaría reclamar que este tipo de documentos sean puestos en consideración de la ciudadanía en general mediante un proceso de consulta pública, mucho más abierto que el llevado a cabo en esta ocasión y que permitiría que todos pudieran participar aportando ideas y sugerencias en igualdad de condiciones.

Por último, desde la Fundación Civio reiteramos nuestra disposición para colaborar estrecha y activamente con la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información del Ministerio de la Presidencia en todas las líneas de trabajo destinadas a mejorar la transparencia de la actividad pública y los derechos de los ciudadanos.

1.- Recomendamos que se incorporen al reglamento los procedimientos necesarios para reducir al arbitrariedad en los tiempos de respuesta que afectan al derecho de acceso.

Como hemos informado en varias ocasiones, con el procedimiento actual el solicitante recibe dos notificaciones cuando inicia el proceso de pedir información: un acuse de recibo el día en el que realiza la petición, y otro cuando ésta llega al organismo competente para responder. El borrador del reglamento refleja esta situación, y recuerda que el mes de plazo que tienen las administraciones para contestar comienza a partir del segundo acuse de recibo, no a partir del momento en que se envía la solicitud.

Sin embargo, como ni la ley ni el reglamento establecen un tiempo máximo de garantía entre que se realiza la solicitud y ésta llega al órgano competente, podemos acabar encontrándonos en la práctica con preguntas que se resuelven a los dos meses.

El problema es la arbitrariedad extra que añade el hecho de que ese lapso de más no esté delimitado. Esta situación debería ser clarificada en el reglamento de aplicación de la ley, que en cambio sí establece un plazos fijos que el solicitante de información debe cumplir: diez días para subsanar deficiencias, un mes máximo para presentar un recurso...

2.- Recomendamos que el reglamento sea más parco en obligaciones al ciudadano y más estricto en las obligaciones de los sujetos de la ley.

El borrador propuesto añade obligaciones al solicitante de información que escapan a su naturaleza de documento rector para la implementación de la ley por parte de los sujetos obligados por la misma. Expresiones como “el solicitante procurará, en la medida de lo posible, concretar ésta, mediante una descripción detallada de la materia a la que atañe la información solicitada” se salen de esta naturaleza, pero no es grave. Sí lo es si añade al solicitante la obligación de incorporar a la solicitud el órgano administrativo o entidad concreta a la que se dirige, y además tiene que conocer específicamente qué normativa concreta aplica a su solicitud de información.

En estos meses en los que la ley ha estado en vigor, tenemos constancia de que se han desestimado solicitudes debido a que el organismo competente entendía que la normativa que aplicaba era, por ejemplo, la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, en lugar de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

Por eso, no apreciamos buena fe si el reglamento valida esto como método para denegar información, puesto que añade que “se desestimaré la solicitud que tenga por objeto información sujeta a un régimen específico de acceso, indicándose en la resolución las normas aplicables”. Pedimos que el reglamento inste a los sujetos obligados a responder al ciudadano sin necesidad de que éste deba conocer exactamente qué ley le ampara. Así, tal y como ya se está resolviendo en algunas solicitudes de información, pero no en todas –de ahí nuestra propuesta por establecer un criterio único- creemos que el reglamento debería decir: “la solicitud que tenga por objeto información sujeta a un régimen específico de acceso se derivará al organismo correspondiente, indicando al usuario este hecho y los plazos para obtener una resolución”.

3.- Recomendamos que el reglamento establezca que la información activa –por ejemplo, la institucional y organizativa- deba figurar como un registro histórico en tiempo y no se elimine periódicamente.

Tal y como figura ahora en el borrador, solo se habilita la posibilidad de acceder al histórico de información organizativa “en función de su naturaleza”. Esta ambigüedad deja abierta la puerta a que información muy relevante para la rendición de cuentas –declaraciones de intereses, o de actividad- desaparezcan de la web pública una vez que un alto cargo, por ejemplo, ya no ejerza en su puesto. Hemos sufrido anteriormente esta opacidad al reclamar acceso, por ejemplo, a la declaraciones de actividades en el ejercicio de su cargo de un [exsenador](#). El interés de esta información perdura en el tiempo, y a veces se incrementa al cabo de unos años. Por eso el reglamento debe hacer constar la manera de que esta información permanezca al alcance del ciudadano.

4.- Recomendamos que el reglamento no incorpore más límites y restricciones a la transparencia de las que ya incorpora la propia ley.

Por ejemplo, la ley establece que se publicará activamente la trayectoria profesional de los responsables de los diferentes órganos de la administración. El reglamento introduce ahora la siguiente limitación: solo se publicarán en caso de que se trate de un alto cargo, acogido a este estatuto. No obstante, estos se nombran vía decreto por el Consejo de Ministros, y sus trayectorias ya se incluyen en la referencia del consejo.

En otra disposición, el reglamento acota la obligación de las entidades de la AGE de publicar sus planes y programas. El borrador establece que esta obligación se limitará a aquellos objetivos operativos y medibles, o a aquellos que se tengan que aprobar en cumplimiento de alguna norma vigente.

Según este borrador, se desestimarán las solicitudes que pidan documentos procesales de los representantes de las administraciones públicas. Además, este reglamento considera que las retribuciones de los empleados públicos que no son altos cargos forman parte de sus datos personales. Por tanto, no permite el acceso y la publicación de los mismos. Esta decisión, incluida en el reglamento, es totalmente contraria a los [criterios](#) sobre este ámbito establecidos por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que creemos que deberían ser aplicados en estos casos.

6.- Recomendamos más concreción en el significado de "reelaboración de información" como motivo para denegar una respuesta.

El borrador establece que se denegará la solicitud "cuando la información solicitada se encuentre en diversas fuentes y no todas ellas sean competencia del órgano o entidad que debe resolver o no sea posible obtener la información haciendo uso racional de los medios disponibles". Esta disposición es imprecisa y no resuelve la ambigüedad que ya manifestaba la propia ley. Otras legislaciones internacionales, establecen, por ejemplo, un límite temporal: "X horas de trabajo del responsable".

7.- Recomendamos que se concreten los criterios que establecen que la información solicitada con más frecuencia se publique proactivamente.

En este caso, el borrador del reglamento tampoco aclara las dudas que suscita la ley. ¿Cuánta frecuencia es necesaria? Como única novedad, añade que se publicará siempre que la solicitud se resuelva concediendo el acceso. Además, no establece procedimientos públicos para poder comprobar que, efectivamente, esa obligación se cumple. Por ese motivo, proponemos que se incorporen umbrales claros a partir de los cuales una información se publicará de forma proactiva y que, de forma periódica, se informe de las temáticas más solicitadas por los ciudadanos, disociando los datos personales de los mismos.

8.- Recomendamos que se corrija el lenguaje para que las obligaciones sigan siendo obligaciones.

Así, donde el reglamento dice que "la publicidad de los contratos menores podrá realizarse con carácter trimestral", debería decir que deberá realizarse trimestralmente. Es una salvedad importante.

9.- Para establecer si sujetos como partidos, sindicatos, organizaciones empresariales o entidades privadas tienen obligaciones de transparencia, se calcula si reciben más de un 40% de su presupuesto o más de 100.000 euros de subvención teniendo en cuenta el ejercicio anterior. Sin embargo, las obligaciones tienen lugar sobre el periodo de ejecución de la ayuda o subvención recibida. **Recomendamos que se modifique el reglamento para que las obligaciones tengan lugar durante el ejercicio actual y completo, no solo durante el periodo de ejecución.** Hacemos esta recomendación porque si, hipotéticamente, una de estas entidades recibe una ayuda en 2015 y el periodo de ejecución transcurre en 2015, según el reglamento no tendría obligaciones de transparencia ni en 2015 ni en 2016.

10.- El reglamento establece que "los límites al derecho de acceso establecidos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, deberán ser objeto de aplicación justificada, proporcionada a su objeto y finalidad y con atención a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique la limitación o denegación del acceso". Sin embargo, otras legislaciones de transparencia mucho más avanzadas reconocen y abren la puerta a la existencia de un interés público o general que en ocasiones justifica la publicación de la información, una excepción a los límites impuestos. Recomendamos que este reglamento no solo reconozca que puede existir un "interés público o privado superior que justifique la limitación o denegación del acceso", **sino también un "interés público o general que justifique la publicación de la información"**. Esta ponderación, conocida como "test de daño" es frecuente en otros países, y debería estar reflejada en este reglamento.

11.- **Recomendamos que se modifique la disposición del art.17 (alegaciones de terceros)** que establece que si un tercero cuyos derechos o intereses puedan ser afectados por

una información solicitada no responde ni formula alegaciones en un plazo de 15 días, no se otorgará acceso a la información solicitada. Debemos prever una fórmula que evite que la falta de respuesta restrinja por sí misma el acceso a una información.

12.- Recomendamos que se modifique la disposición h) del art.8, relativo a la publicación de las autorizaciones para el ejercicio de actividades privadas a altos cargos una vez que cesen de un puesto público. Para poder exigir una verdadera rendición de cuentas y un seguimiento completo de casos de "puertas giratorias", **recomendamos que no se publiquen únicamente las autorizaciones, sino también las denegaciones y vetos, así como las razones** que justifican la decisión tomada.

MÁS INFORMACIÓN:

La Fundación Ciudadana Civío (www.civio.es) es una organización sin ánimo de lucro que pone el potencial de las nuevas tecnologías al servicio de la transparencia, el acceso a la información y de una ciudadanía activa. Combinamos herramientas informáticas y de Internet con periodismo de datos para crear proyectos cívicos innovadores que facilitan el acceso a la información pública a ciudadanos, medios de comunicación y todo tipo de organizaciones. Entre ellos Tuderechoasaber.es, [¿Dónde van mis impuestos?](#), [El Indultómetro](#), [El BOE nuestro de cada día](#), [Quién Manda](#), [España en llamas](#) o [¿Quién cobra la obra?](#)

Puede ponerse en contacto con nosotros en: contacto@civio.es