

Access Info Europe

Calle Cava de San Miguel 8, 4º centro
28005 Madrid, España



IV PLAN DE ACCIÓN DE GOBIERNO ABIERTO DE ESPAÑA

Propuestas realizadas por Access Info Europe para el Fortalecimiento de la Transparencia

En el marco del diseño del nuevo Plan de Acción de Gobierno Abierto, que será ejecutado del 1 de septiembre de 2019 al 31 de agosto de 2021, España tiene diversas áreas y temas que mejorar para cumplir con los estándares internacionales y alcanzar las buenas prácticas en temas de transparencia, participación, y rendición de cuentas de los estados miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés).

Es por ello que desde Access Info Europe hacemos un llamamiento al Gobierno para que se comprometa a adoptar las siguientes propuestas:

1. Fortalecer la Ley de Transparencia

La ley de transparencia española es una ley con fundamentos sólidos en términos de transparencia y acceso a la información, pero débil con respecto a lo establecido en los estándares internacionales.

Las propuestas que deben incluir el próximo Plan de Acción para estar en línea con los estándares internacionales y la Declaración de París de OGP (2016) y así mejorar la ley española son:

1.1 Reconocimiento del Derecho Fundamental de Acceso a la Información

España continúa contraviniendo los estándares internacionales al no reconocer el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental, y así estar en línea con las decisiones de tribunales internacionales de Derechos humanos, incluyendo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha reconocido el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental derivado de la libertad de expresión.

Esto podría lograrse con la actual Constitución española, ya que múltiples expertos en derecho constitucional han concluido que el artículo 20.1.d) sobre libertad de expresión, desarrolla las bases para el reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental¹.

- **Solicitamos para el próximo Plan de Acción un compromiso de reformar la ley y adoptar una Ley Orgánica de Acceso a la Información.**

¹ Ver <https://www.access-info.org/es/frontpage-es/27052>

1.2 Incorporación del Poder Judicial y el Poder Legislativo como sujetos obligados en la ley

Como derecho fundamental, la ley debe aplicarse a todas las instituciones públicas y aquellas que realizan servicios públicos. La actual ley, solo afecta al Poder Ejecutivo en lo que se refiere a la Administración General del Estado y los organismos vinculados a ella.

- **Solicitamos una reforma de la Ley de Transparencia que incluya a los tres Poderes Públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como a los organismos que realicen funciones públicas y reciban fondos públicos.**

1.3 Extender la actuación del Consejo de Transparencia en información medioambiental

Existe una ley especial que regula el acceso a información en materia medioambiental (Ley 27/2006) que es incluso más fuerte que la Ley de Transparencia, pero en la práctica no existe un organismo de supervisión análogo al Consejo de Transparencia. Lo que significa que cualquier reclamación debe ser hecha ante tribunales, lo que implica un proceso más complicado para el solicitante.

Algunos Consejos de Transparencia de comunidades autónomas, como el de las Islas Canarias y Cataluña aceptan reclamaciones sobre trasgresiones a la ley de acceso a la información medioambiental.

- **Solicitamos para el Plan de Acción un compromiso de reforma de la ley que atribuya funciones al Consejo de Transparencia para resolver reclamaciones bajo la ley de acceso a la información medioambiental.**

1.4 Dotar de poder sancionador al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

Es importante que el Consejo de Transparencia tenga facultades sancionadoras sobre aquellos organismos públicos que no cumplan con las obligaciones establecidas en la ley. Igualmente, poder sancionar a los que no cumplan con los procedimientos establecidos, por ejemplo, aquellos que dejen de responder a solicitudes, no realicen publicidad proactiva o cualquier otra falta al derecho, especialmente la repetición constante de tales incumplimientos o actos ilegales como la destrucción de documentos.

- **Solicitamos un compromiso en el Plan de Acción de fortalecer las facultades del Consejo de Transparencia para sancionar a todos los organismos que incumplan la Ley de Transparencia.**

2. Mejorar la implementación de la Ley de Transparencia

En España existen múltiples problemas en la implementación de la Ley de Transparencia, principalmente porque el acceso a la información no cumple con los requerimientos establecidos en los estándares internacionales para el ejercicio efectivo con respecto a simplicidad y la eliminación de obstáculos innecesarios.

2.1 Eliminación de la identificación del solicitante

Uno de los problemas más serios al momento de realizar una solicitud de información es el requerimiento de la identificación del solicitante, que deberá indicar su número de Documento Nacional de Identidad (DNI) o Número de Identidad de Extranjeros (NIE). Aunque este sistema fue recientemente mejorado para permitir que todos aquellos con un número de identidad pudieran realizar una solicitud, sigue discriminando a los que no posean uno. La identificación del solicitante es una de las razones que explica el bajo número de solicitudes de acceso a la información que se realizan en España.

El Consejo de Europa en su Convenio sobre Acceso a los Documentos Públicos recomienda a las Partes poder otorgar a los solicitantes el derecho a mantener su anonimato, excepto cuando la identificación sea esencial para procesar la petición.

Una de las alternativas posibles, sin necesidad de un cambio de ley, es la implementada por el Ayuntamiento de Madrid, en donde se puede realizar la solicitud mediante correo electrónico. La información es publicada de forma proactiva, para luego informarle al solicitante el vínculo donde podrá conseguirla. Solo se requiere la identificación del solicitante en aquellos casos donde la información puede ser entregada de forma parcial o denegada en su totalidad por estar afectada por alguno de los límites establecidos en la ley.

- **Solicitamos un compromiso dentro del Plan de Acción que elimine la identificación como requisito para realizar una solicitud de acceso a la información, requiriendo al solicitante únicamente una dirección de correo electrónico o correo postal para el envío de la resolución.**

2.2 Asegurar el derecho de todos y todas a solicitar información

Con el fin de garantizar el derecho de acceso a la información a todos los sectores de la sociedad, se deben implementar continuamente acciones dirigidas a informar a los ciudadanos sobre su derecho a solicitar información. Esto debe realizarse especialmente en lugares donde el acceso a internet es limitado, haciendo uso de espacios sociales como los centros cívicos, para dar a conocer el procedimiento para realizar una solicitud de información.

- **Solicitamos un compromiso dentro del Plan de Acción que acciones continuas de promoción y formación sobre el derecho de acceso a la información en todos los sectores de la población por toda España.**

2.3 Aumentar la transparencia en el Portal de Transparencia

Hoy en día sólo algunas resoluciones denegatorias son publicadas en el Portal de Transparencia, y aunque es un elemento positivo porque incentiva a solo denegar información en casos donde exista una limitación justificada, es insuficiente para conocer el tratamiento de las solicitudes que se están realizando. Para lograr una mayor transparencia sobre cómo se están procesando las solicitudes de acceso a la información y constatar que la información entregada sea de dominio público, la publicación debe extenderse a todas las resoluciones de solicitudes realizadas.

La eliminación de datos personales no debe considerarse un obstáculo para la publicación, dado que la mayoría de las solicitudes de información se realizan en formato digital, además solo es necesario publicar la información solicitada y la respuesta entregada por parte del organismo. Solo en casos muy limitados será imposible la publicación, si vulnera la protección de datos personales o cualquier otra de las limitaciones establecidas en la ley.

- **Solicitamos un compromiso dentro del Plan de Acción para la publicación en el Portal de Transparencia de todas las resoluciones a las solicitudes de acceso a la información.**

2.4 Entrega de informes públicos al Consejo de Transparencia

Actualmente uno de los mayores problemas de la transparencia en España es la imposibilidad de conocer en qué medida todos los organismos públicos están avanzando en materia de transparencia. En particular, la ausencia de datos fiables sobre la cantidad de solicitudes procesadas, el cumplimiento de plazos y las excepciones utilizadas en los casos de denegación de la información.

El Consejo de Transparencia no tiene la facultad para recabar esta información, pudiendo solo evaluar la implementación de la ley si algún solicitante realiza una reclamación. Esta circunstancia puede rectificarse exigiendo a cada organismo público la publicación de reportes sobre como procesa las solicitudes de acceso a la información. Además, es necesario que el Consejo de Transparencia tenga la facultad de revisar e investigar estos informes, y en caso de ser necesario, realizar recomendaciones sobre reformas.

- **Solicitamos un compromiso dentro del Plan de Acción que requiera a los organismos públicos la entrega y publicación de informes en el Portal de Transparencia sobre la implementación de la Ley de Transparencia. Al igual que establecer la facultad del Consejo de Transparencia de revisión de estos informes y hacer recomendaciones para sus mejoras. Para lograr el cumplimiento de estas nuevas funciones también es indispensable el aumento de presupuesto del Consejo de Transparencia.**

3. Mejora de la Publicidad Proactiva

3.1 Creación de un sistema de alertas sobre fallas en la Publicidad Proactiva en el Portal de Transparencia

Actualmente no toda la información que debería estar publicada de forma proactiva se encuentra en el Portal de Transparencia. Sin embargo, esta circunstancia no es tan obvia para aquellos que no tienen un conocimiento de las obligaciones que establece la ley para los organismos públicos. Para hacer evidente la ausencia de esta información, es necesario la creación de un sistema de alerta dentro del Portal de Transparencia que indique que información falta y de cuál organismo.

- **Solicitamos un compromiso dentro del Plan de Acción para crear un sistema de alertas que informe la ausencia de información de obligatoria publicación en el Portal de Transparencia, el organismo que no ha cumplido y desde cuando ocurre no se encuentra publicada.**

3.2 Mejorar la accesibilidad de los informes anuales de rendición de cuentas

Cada organismo público debe publicar en el Portal de Transparencia un reporte anual sobre sus actividades y gastos. Estos reportes generalmente son presentados en un lenguaje técnico y no explican al ciudadano si lo programado para esos gastos fue alcanzado y su utilidad. Es por ello que los reportes deben desarrollarse en un formato y un lenguaje que los haga más accesibles a cualquier ciudadano.

- **Solicitamos un compromiso dentro del Plan de Acción que desarrolle una guía sobre el formato y contenido en que deben presentarse los reportes anuales y asegurar una efectiva rendición de cuentas.**

3.3 Incrementar la Publicación Proactiva en los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Es una medida del Plan de Acción que permite incrementar los niveles de publicidad proactiva sin necesidad de un cambio de la ley.

Particularmente, en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los compromisos internacionales de España en materia de Derechos Humanos, existe mucha información necesaria para asegurar el respeto de otros derechos fundamentales y desarrollo que debería ser pública.

- **Solicitamos un compromiso dentro del Plan de Acción que incremente la publicidad proactiva vinculada a datos necesarios para la evaluación de los ODS y vinculados al próximo Plan de Derechos Humanos de España.**

4. Formación de todos los funcionarios en materia de transparencia

Aunque reconocemos positivamente los esfuerzos invertidos en la formación de los funcionarios responsables de tramitar las solicitudes de información, para *promover cambios en la cultura organizacional, elevando el servicio a los más altos estándares de profesionalización, integridad y transparencia* como expresa la Declaración de París, proponemos que se realicen los siguientes compromisos:

- Solicitamos compromisos dentro del Plan de Acción que permitan:

4.1 Formación de todos los funcionarios públicos en materia de transparencia y acceso a la información

La formación debe ser para todos los funcionarios y no solamente de los responsables de tramitar las solicitudes de información, con el fin de crear una cultura de transparencia generalizada en las instituciones públicas.

4.2 Ampliación de la facultad de formación del Consejo de Transparencia

El aumento de presupuesto para el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno permitirá la organización de actividades de formación, realizar una constante supervisión del cumplimiento de las obligaciones de los obligados y otras actividades conexas necesarias para fortalecer la transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información

5. Acceso Público a los Registros de Propietarios de Empresas:

Muchos de los países miembros de la OGP están comprometiéndose a la apertura de sus registros mercantiles y de los futuros registros de propietarios últimos de empresas como una herramienta necesaria en la lucha contra la corrupción y evasión fiscal. Lograr el acceso a estos registros es una de las prioridades de la Alianza, identificada en la Declaración de París.

En España actualmente la información está disponible solo para aquellas personas que paguen para obtenerla, creando una discriminación y desigualdad en el acceso a la información.

Según la directiva 2015/849 de la Unión Europea contra el blanqueo de capitales, España deberá crear los primeros meses de 2020 un registro de los propietarios último de las empresas (*beneficial ownership*)

- Solicitamos un compromiso dentro del Plan de Acción sobre la apertura de registros de propietarios de empresas que incluya:
 - Acceso total y gratuito al Registro Mercantil.
 - Acceso total y gratuito al Registro de Propietarios Últimos de Empresa (como parte de una empresa registrada o como instrumento separado)

Ambos registros deben estar disponibles en formato de datos abiertos.

6. Transparencia en Lobby y la Toma de Decisiones

Es indispensable conocer las circunstancias que afectan la toma de decisiones para garantizar que estas se realizan en pro del interés público y no de un grupo específico.

- **Solicitamos un compromiso dentro del Plan de Acción que conlleve a:**

6.1 Regulación del lobby

La creación de una normativa que regule el registro público de lobistas y garantice la publicación de las actividades que realizan dentro de las instituciones públicas. Esta regulación debe seguir las recomendaciones adoptadas por la OGP en la Declaración de París (Compromiso de Acción número 4) en esta materia.

6.2 Incorporación de la huella legislativa:

La huella legislativa permitirá garantizar la transparencia en la totalidad del proceso de elaboración de las normas, leyes o cualquier tipo de cuerpos legales y decisiones; incluida la publicación de agendas, las actas de reuniones, la justificación de la toma de decisiones y la elaboración de informes sobre el impacto legislativo de mayor calidad.

7. Protección de denunciantes

España va a tener que transponer la directiva que Europa aprobará próximamente sobre este tema. Invitamos al Gobierno de España a incorporar esta herramienta en el próximo Plan de Acción anticipándose al mandato europeo.:

- Solicitamos un compromiso dentro del Plan de Acción sobre protección a denunciantes que contenga:
 - Establecer un sistema de denuncias seguro dentro de las propias organizaciones y en el contexto de la comunicación con las autoridades públicas;
 - Permitir que denunciantes pueden divulgar la información de manera pública, incluyendo a los medios de comunicación si, tras la denuncia a las autoridades, no se tomarán las medidas oportunas o si existiere peligro inminente o manifiesto para el interés público;
 - Asegurar un marco de protección de los denunciantes, que establezca un régimen de confidencialidad seguro, apoyo legal, psicológico.
 - Establecer un sistema de sanciones para aquellos que no tomen en cuenta las denuncias realizadas o aquellos que intencionalmente realicen denuncias falsas. También sancionar a las personas que tomen represalias contra el denunciante.

8. Mejora de las herramientas de participación ciudadana:

La promoción efectiva del derecho de acceso a la información y la transparencia a través de herramientas inclusivas, participativas y representativas, permite un mayor conocimiento por parte de la ciudadanía de los procesos que influyen directamente en su vida cotidiana y fomenta la mejora de las decisiones tomadas.

El gobierno ha realizado un estudio amplio sobre la participación en España dentro del marco del III Plan de Acción que ha conllevado a ejercicios de participación en la actualidad.

Actualmente existe una propuesta de ley de participación de la organización Osoigo, apoyada por varios miembros de la sociedad civil, llamada “Ley Orgánica reguladora de la participación política ciudadana directa”. Sin embargo, a la misma, incluiríamos participación ciudadana en procesos sociales, no exclusivamente políticos

- **Solicitamos un compromiso dentro del Plan de Acción que establezca:**

8.1 Promover e implementar actividades de participación ciudadana dentro del IV Plan de Acción

Dentro del Plan se debe establecer la organización constante de actividades que permitan asegurar el involucramiento de todas aquellas personas y colectivos interesados en la implementación de los diferentes compromisos contenidos dentro del Plan.

8.2 Desarrollar una ley en materia de participación

Desarrollar una propuesta de ley sobre participación sometida a la consulta de personas especializadas en el tema.

8.3 La creación de una plataforma digital de participación ciudadana

La creación de esta plataforma de participación permitirá la interacción entre la ciudadanía y las instituciones, como en los presupuestos participativos o las consultas legislativas. Por ejemplo, la plataforma utilizada por el Ayuntamiento de Madrid (Consul), que está sirviendo para promover la participación ciudadana en entidades municipales, regionales y nacionales en diversos países.