

Recomendaciones a la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid.

El presente documento recoge los comentarios a la ordenanza de Transparencia Ayuntamiento de Madrid en respuesta a la consulta pública abierta de las organizaciones Access Info Europe, Asociación Pro Derechos Humanos de España (APDHE), Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC), Asociación para la defensa de la Función Pública Aragonesa y CIECODE, integrantes de la Coalición Pro Acceso.

CONSIDERACIONES GENERALES

El marco regulatorio que ofrece la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno a nivel estatal es un marco de mínimos que presenta importantes limitaciones. El sistema de indicadores mundial RTI Rating¹ que sitúa a la Ley española en el puesto 71 de los 102 países analizados a nivel mundial es una buena muestra de estas limitaciones.

Teniendo en cuenta este contexto general, la presente ordenanza incluye importantes avances especialmente en lo que se refiere a la ampliación de la obligación de publicación proactiva, a la facilitación el ejercicio del derecho de acceso a información o al establecimiento de un régimen sancionador. También valoramos positivamente los avances vinculados con la regulación de la actividad del lobby.

Sin embargo, hay algunos aspectos de la presente ordenanza que consideramos preocupantes y que pueden ser mejorados. Entre estos aspectos pueden destacarse el establecimiento del silencio administrativo negativo, los plazos amplios de publicación de la información o la necesidad de clarificar la forma de acceso sin previa identificación del solicitante.

A continuación, se resumen las principales sugerencias generales:

- **Plazo trimestral para la actualización de la información publicada de forma proactiva.** Consideramos que el plazo trimestral es muy amplio en

¹ El RTI Rating es un sistema de indicadores elaborado conjuntamente entre "Centre For Law and Democracy" y "Access Info" y avalado por expertos internacionales en la materia de acceso a la información. Este sistema permite analizar y comparar la calidad de las leyes de acceso a la información de cada país a la luz de los estándares de transparencia internacionales.

algunos casos para garantizar un mayor control ciudadano y transparencia en la toma de decisiones. Hay algunos tipos de información para las cuales los plazos de publicación y actualización deberían ser menores y establecidos de forma clara en la ordenanza para garantizar su aplicación. Por ejemplo, en agendas, en la publicación de normativas a adoptar y debatir o la actividad de la asamblea, así como en los documentos jurídicos con criterios de interpretación y resoluciones que afectan a los derechos de las personas. Proponemos que, si este requisito trasciende en la actualidad las capacidades del Ayuntamiento para adaptarse a la presente ordenanza, se establezca un plazo mayor de entrada en vigor de esta obligación temporal a través de una disposición transitoria.

- **Mayor garantía de acceso a información bajo la modalidad sin identificación del solicitante.** Valoramos muy positivamente la apuesta del Ayuntamiento de Madrid por simplificar el procedimiento de solicitud de acceso a información e interpretar el derecho de acceso a información de la forma más amplia posible dentro de las restricciones y limitaciones que establece la Ley 19/2013. No obstante, consideramos que deben introducirse algunas clarificaciones con el objetivo de garantizar una mayor seguridad jurídica y garantías de las personas solicitantes a través de esta fórmula para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a información sin previa identificación del solicitante. Por ello, proponemos la introducción de algunas clarificaciones como los plazos de respuesta y registro, la aplicación de los límites de acceso y el establecimiento de un sistema de revisión interna de las denegaciones de acceso a información.
- **Ampliación de la información que debe contener el registro de lobby.** Proponemos que se incluyan en la ordenanza unos mínimos de información que debe publicarse, entre otra: la identidad de los lobistas, el objeto de las actividades de lobby y los resultados buscados, el beneficiario final de las actividades de lobby (cuando sea relevante), la institución destinataria y/o el cargo público implicado, toda documentación de referencia intercambiada con los cargos públicos, gastos de lobby, y las fuentes de financiación. Esta propuesta se realiza de acuerdo con los [Estándares Internacionales para la Regulación del lobby](#) que son el resultado de dos años de trabajo conjunto de la sociedad civil, impulsado por Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation, ALTER-EU y Open Knowledge Foundation.

Las organizaciones arriba mencionadas valoramos de forma muy positiva el proceso abierto por el Ayuntamiento de Madrid en relación a la ordenanza de transparencia ya que permite la participación de la sociedad civil en la elaboración de la misma. Esperamos que nuestros comentarios y sugerencias sean e utilidad y tenidos en cuenta.

RECOMENDACIONES SOBRE EL ARTICULADO

Recomendación 1: sobre aplicación de los límites al derecho de acceso.

Creemos que es importante que se establezca de forma explícita que la aplicación de estos límites será justificada y motivada en cada caso concreto.

Artículo 6. *Otros límites.*

"Serán aplicables, tanto en materia de publicidad activa como en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, los límites establecidos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

La interpretación de estos límites será restrictiva, y se favorecerá la mayor difusión y acceso posibles a la información pública municipal sin menoscabo para dichos límites. En todo caso, los límites previstos se aplicarán de forma proporcionada atendiendo al interés que se salvaguarda con el límite y el interés público en la divulgación." Así mismo, la aplicación de estos límites será justificada y motivada en cada caso concreto.

Recomendación 2: sobre justificación de la transparencia activa

Los objetivos y las garantías que se establecen en este artículo son amplios y positivos. No obstante control ciudadano y fomento de la participación son algo ambiguos. Creemos que debería incluirse de forma explícita unos de los principales obstáculos con los que se encuentra la sociedad civil a la hora de acceder a la información como es garantizar el conocimiento por parte de la ciudadanía o la trasparencia en la toma de decisiones públicas.

Artículo 7. *Estándares básicos de publicidad activa.*

Punto 1. *Los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ordenanza publicarán la información de su actividad cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia y el conocimiento por parte de la ciudadanía o la trasparencia en la toma de decisiones públicas, facilitar el control ciudadano de la actuación pública y fomentar la participación.*

Recomendación 3: sobre información disponible en el portal de transparencia.

Aunque a lo largo de la ordenanza se alude a la ordenación y accesibilidad de la información, creemos que es importante que el lenguaje utilizado muestre una apuesta mucho más clara por la accesibilidad y facilidad de encontrar la información por parte de los usuarios. Proponemos que se elimine la palabra "preferentemente" y se añada una "Y" sustituyendo a la "O" antes de "en las sedes electrónicas".

Artículo 7. Estándares básicos de publicidad activa.

Punto 3. *La información pública objeto de publicidad activa estará disponible, preferentemente, en el Portal de Gobierno Abierto del Ayuntamiento de Madrid y en la sedes electrónicas, portales o páginas web de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ordenanza.*

Recomendación 4: sobre plazos de actualización de la información.

Consideramos que el plazo trimestral es muy amplio en algunos casos para garantizar un mayor control ciudadano y transparencia en la toma de decisiones. Hay algunos tipos de información para las cuales los plazos de publicación y actualización deberían ser menores y establecidos de forma clara, por ejemplo en agendas (ver comentarios al artículo 8 punto 2c y artículo 34), publicación de normativas a adoptar y debatir o la actividad de la asamblea (ver comentarios al artículo 8 punto 4) así como documentos jurídicos con criterios de interpretación y resoluciones que afectan a los derechos de las personas (Ver comentarios artículo 9 punto 1 y punto 2). Proponemos que, si este requisito trasciende en la actualidad las capacidades del Ayuntamiento para adaptarse a la presente ordenanza, se establezca un plazo mayor de entrada en vigor de esta obligación temporal a través de una disposición transitoria.

Artículo 7. Estándares básicos de publicidad activa.

Punto 4. *Toda la información pública enumerada en este capítulo se publicará y actualizará, como mínimo, trimestralmente, aunque se promoverá la publicación en plazos más breves y sin perjuicio de plazos menores de publicación que se establezcan en la presente ordenanza. Solo se admitirá la publicación en un plazo mayor cuando la normativa específica lo establezca, cuando la información se genere necesariamente en un plazo mayor o cuando se prevea expresamente en esta ordenanza.*

Recomendación 5: sobre agendas y plazos de publicación.

El término de agendas institucionales, ha venido siendo aplicado de una forma restrictiva entendiendo por agenda principalmente actos de prensa o eventos.

Así mismo, consideramos relevante establecer plazos menores para la publicación y actualización de esta información. Consideramos relevante establecer de forma implícita la sustitución de este término por la “**agenda completa de trabajo**”. Así mismo, consideramos relevante establecer plazos menores para la publicación y actualización de esta información. Proponemos añadir que

Artículo 8. Información institucional, organizativa y de planificación.

Punto 2

c) *Las agendas completas de trabajo incluidas las reuniones internas o la información establecida en el artículo 34 de la presente ordenanza,*

del Alcalde, concejales, titulares de los órganos directivos y del personal eventual que integra los gabinetes y tenga la condición de director, vocal asesor o asesor o equivalentes. La información contenida en este punto debe publicarse y actualizarse con antelación o en tiempo real siempre y cuando sea posible. En todo caso la publicación y actualización se realizará como mínimo con una periodicidad semanal.

Recomendación 6: sobre rendición de cuentas

Para facilitar la rendición de cuentas y el control ciudadano consideramos necesario que se publicará la persona y el cargo que ocupa que realiza el gasto.

Pensamos que esta información debe considerarse como pública en tanto son datos meramente identificativos relacionados con la actividad pública del órgano al que pertenecen y que, como tales y como regla general, deben proporcionarse. Cabe mencionar la reciente resolución del 10 de noviembre de 2015 del Consejo de Trasparencia y con referencia [001-002534](#) de la reclamación de Access Info Europe sobre Asistentes a reuniones en materia de Gobierno Abierto.

Artículo 8. Información institucional, organizativa y de planificación.

Punto 2

f) Los gastos protocolarios, dietas y gastos de viaje del Alcalde, concejales, titulares de los órganos directivos y máximos responsables de las sociedades mercantiles, fundaciones y consorcios sujetos a la presente ordenanza, así como del personal al servicio de las entidades comprendidas en el artículo 2.1, con indicación del motivo. Así mismo, se publicará la persona y el cargo que ocupa que realiza el gasto.

Recomendación 7: sobre rendición de cuentas y control ciudadano

Para facilitar la rendición de cuentas y el control ciudadano consideramos necesario que se publicará el gasto que suponen así como la persona y el cargo que ocupa que realiza el gasto.

Al igual que en el caso anterior, pensamos que esta información debe considerarse como pública en tanto son datos meramente identificativos relacionados con la actividad pública del órgano al que pertenecen y que, como tales y como regla general, deben proporcionarse. Cabe mencionar la reciente resolución del 10 de noviembre de 2015 del Consejo de Trasparencia y con referencia [001-002534](#) de la reclamación de Access Info Europe sobre Asistentes a reuniones en materia de Gobierno Abierto.

Artículo 8. Información institucional, organizativa y de planificación.

Punto 2

g) Datos relativos al parque móvil de propiedad municipal o en posesión por otro título y teléfonos móviles corporativos disponibles. Así mismo, se

publicará el gasto que suponen así como la persona y el cargo que ocupa que realiza el gasto.

Recomendación 8: sobre información relativa a la toma de decisiones.

Proponemos añadir que la información aplique a las **comisiones** puesto que limitar la publicidad activa a los datos sobre el Pleno obstaculiza el control ciudadano y la rendición de cuentas. Además se propone ampliar la información de los **asesores** y su régimen de dedicación del grupo municipal para facilitar un mayor control y rendición de cuentas.

Así mismo, la disponibilidad de información sobre el **resultado nominal de las votaciones** es uno de los principales problemas planteados por organizaciones de la sociedad civil que se dedican a monitorización parlamentaria o de las asambleas a la hora de realizar un control ciudadano y de establecer la rendición de cuentas. Respecto a la publicación nominal de las votaciones, lo ideal es que sea en formatos abiertos y reutilizables pero si no es posible suministrarla de esa forma, siempre puede ser añadida en las propias actas que se generen.

La publicación del Estado de tramitación de la iniciativa, así como el estado del cumplimiento de la misma es algo acordado en el Pleno de la Asamblea de Madrid recientemente (la proposición n.º 2015/8001076)

Finalmente, uno de los principales problemas detectados por la sociedad civil en cuanto al seguimiento y monitoreo de la actividad de parlamentos o asambleas así como de seguimiento de los procesos de toma de decisiones políticas, es la ausencia de información con la antelación suficiente para participar. Consideramos que para cumplir con una mayor transparencia en la toma de decisiones, así como para garantizar un mayor control y posibilidades de participación ciudadana es relevante en este punto 4 establecer plazos menores para la publicación y actualización de esta información. Proponemos añadir un plazo semanal de actualización.

Artículo 8. Información institucional, organizativa y de planificación. **Punto 4.**

Se publicará la información relativa a la composición del Pleno y de las comisiones, sus competencias, la adscripción de sus miembros y asesores al grupo municipal que corresponda y su régimen de dedicación, las convocatorias y órdenes del día, así como las actas, el resultado nominal de las votaciones y el diario de sesiones, tanto del Pleno como de sus Comisiones. Asimismo, se deberá garantizar la publicación de las convocatorias y órdenes del día con la máxima antelación posible y la retransmisión pública de la celebración de las sesiones plenarias, salvo en aquellos casos previstos en la normativa, en los que el debate y votación deban ser secretos.

La publicación de la información de la actividad del Pleno deberá facilitar la búsqueda por distintos criterios como texto libre, título de la iniciativa, grupo político, autor, tipo de iniciativa, fecha, materia, área de gobierno afectada y

número de expediente. Además, mostrará el estado de tramitación en que se encuentre la iniciativa y en su caso el estado de cumplimiento.²

De las Juntas Municipales de Distrito se publicará su composición, convocatorias, órdenes del día, actas y **resultado nominal de las votaciones**. Asimismo, se deberá garantizar la retransmisión pública de la celebración de las sesiones plenarias, salvo en aquellos casos previstos en la normativa, en los que el debate y votación deban ser secretos.

De la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid se publicará su composición, competencias, **los órdenes del día de las reuniones** y un extracto de los acuerdos adoptados.

La información contenida en este punto debe publicarse y actualizarse con antelación, como en el caso de los órdenes del día, o en tiempo real siempre y cuando sea posible. En todo caso la publicación y actualización se realizará como mínimo con una periodicidad semanal.

Recomendación 9: sobre información relativa a la evaluación y rendición de cuentas

Artículo 8. Información institucional, organizativa y de planificación.
Punto 5.

Añadir al final del segundo párrafo: **Se fomentará que tanto los planes como los informes de evaluación y memorias de los sujetos de este segundo párrafo incluyan objetivos concretos, las actividades, medios, indicadores y tiempo previsto para su consecución, así como la información derivada de la evaluación del grado de cumplimiento y los resultados que se hayan obtenido.**

Recomendación 10: sobre información relativa a la rendición de cuentas

Consideramos necesario aludir de forma explícita y clara a los principios de datos abiertos y disposiciones de reutilización de la información

Nuevo punto: 6. Las obligaciones de publicación proactiva de la información contenida en el presente artículo, tendrán en especial consideración el principio de reutilización y en concreto el Artículo 4.e) y el artículo 27 de la presente ordenanza.

Recomendación 11: sobre información relativa a la rendición de cuentas

Consideramos que la publicación proactiva de la información que se pueda generar en virtud de la Disposición final quinta sobre la interpretación de la ordenanza es imprescindible para garantizar un mejor conocimiento y comprensión del ejercicio del derecho de acceso a información por parte de las personas.

² Esta propuesta ha sido desarrollada por el [CIECODE](#).

Así mismo, creemos que es necesario añadir referencia al plazo de publicación y actualización de la información contenida en el punto 1 del presente artículo para garantizar un mayor conocimiento y seguridad jurídica a tiempo real de las resoluciones y documentación jurídica que afectan a las personas. Por ello proponemos añadir plazos semanales de actualización. Se propone por tanto añadir un nuevo punto y un nuevo párrafo:

Artículo 9. *Información de relevancia jurídica.*

Punto 1

I) Criterios interpretativos de la presente ordenanza y las resoluciones emitidas tanto por el titular del Área de Gobierno competente en materia de transparencia como por la Dirección General competente en materia de transparencia.

Nuevo párrafo. La información contenida en este punto debe publicarse y actualizarse en tiempo real siempre y cuando sea posible. En todo caso la publicación y actualización se realizará como mínimo pasada una semana desde la publicación.

Recomendación 12: sobre definición de información.

Se propone no limitar la publicación proactiva al término informes preceptivos y ampliar el concepto a información relevante (también recibida por terceras partes) que no tenga condición principal de auxiliar o de apoyo para la elaboración y adopción de la norma. Esta propuesta está en línea con el criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CI/006/2015) del 12 de noviembre de 2015 que establece "es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar una aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a "notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos" una mera exemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tengan condición principal de auxiliar o de apoyo."

Artículo 9. *Información de relevancia jurídica.*

Punto 2

b) Las iniciativas para la aprobación de normativa municipal, tanto proyectos como proposiciones, así como la respuesta a las alegaciones efectuadas durante dicho trámite y cuantos informes preceptivos e **información relevante** que hayan sido emitidos o recibidos durante el procedimiento de elaboración.

Recomendación 13: sobre aportaciones a trámites de información pública.

Consideramos que es fundamental publicar las aportaciones recibidas durante una consulta pública así como las respuestas a las mismas como un ejercicio de rendición de cuentas.

Artículo 9. *Información de relevancia jurídica.*

Punto 2

*c) Los documentos que, conforme a la legislación vigente, deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación **así como las aportaciones recibidas y su respuesta***

Recomendación 14: sobre aportaciones a trámites de información pública.

Creemos que es necesario añadir referencia al plazo de publicación y actualización de la información contenida en el presente punto 2 del artículo 9. En especial para los apartados a), b) y c) para permitir un debate informado y basado en datos durante la tramitación de las normas. Por ello, proponemos añadir plazos menores de publicación

Artículo 9. *Información de relevancia jurídica.*

Nuevo párrafo: *La información contenida en este punto debe publicarse y actualizarse en tiempo real siempre y cuando sea posible. En todo caso la publicación y actualización se realizará como mínimo pasada una semana desde la publicación. En el caso de los apartados a), b), y c) la información deberá publicarse además con la antelación suficiente para permitir un debate público informado.*

Recomendación 15: sobre información estadística.

Se propone añadir información que asegure que los informes contienen datos estadísticos para una mejor evaluación y seguimiento.

Artículo 12. *Información relativa a la atención y participación ciudadana.*

Los sujetos comprendidos en el artículo 2.1 publicarán la siguiente información:

*a) Los informes e **información estadística** sobre la atención ciudadana prestada a través de los diferentes canales, incluida la prestada por la Policía Municipal, así como la relativa al uso de las redes sociales por parte de las Administraciones Públicas.*

Recomendación 16: sobre formatos y reutilización de la información

Consideramos necesario aludir de forma explícita y clara a los principios de datos abiertos y disposiciones de reutilización de la información

Artículo 12. Información relativa a la atención y participación ciudadana

Nuevo punto: Las obligaciones de publicación proactiva de la información contenida en el presente artículo, tendrán en especial consideración el principio de reutilización y en concreto el Artículo 4.e) y el artículo 27 de la presente ordenanza.

Recomendación 17: sobre solicitud sin identificación

Valoramos muy positivamente la apuesta del Ayuntamiento de Madrid por simplificar el procedimiento de solicitud de acceso a información e interpretar el derecho de acceso a información de la forma más amplia posible dentro de las restricciones y limitaciones que establece la Ley 19/2013. No obstante, consideramos que deben introducirse algunas clarificaciones con el objetivo de garantizar una mayor seguridad jurídica y garantías de las personas solicitantes a través de esta fórmula para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a información sin previa identificación del solicitante.

Consideramos importante incluir mención a criterios favorables al derecho de acceso, especialmente el criterio (CI/002/2015) del 24 de junio de 2015 y los criterios (CI/006/2015) del 12 de noviembre de 2015 y (CI/007/2015) del 12 de noviembre de 2015.

Así mismo, proponemos una mayor especificación de los plazos de este tipo de solicitudes y de las posibilidades de reclamaciones para la revisión de los criterios aplicados.

Artículo 21. Acceso sin previa identificación del solicitante.

Punto 1. Nuevo párrafo. La interpretación por parte del órgano competente sobre la aplicabilidad de los límites o causas de inadmisión será motivada y se realizará partiendo de un principio general favorable a facilitar el máximo acceso a la información, siguiendo los criterios interpretativos del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Punto 4. La respuesta a la solicitud de información por esta vía deberá emitirse en el plazo de 15 días hábiles desde la fecha en que haya tenido entrada aquella en el sistema de tramitación electrónica de este tipo de solicitudes. En todo caso el solicitante de información recibirá confirmación de la entrada en el sistema de tramitación electrónica de este tipo de solicitudes así como información del plazo de respuesta a su solicitud de acceso a información.

Nuevo punto 7. El solicitante de acceso a información por esta vía será informado de las posibilidades de Recursos y reclamaciones establecidos en el artículo 24.

Recomendación 18: sobre solicitud con procedimiento de acceso y la interpretación de límites.

Con estos cambios se propone no limitar el criterio al término informes preceptivos y ampliar el concepto a información relevante (también recibida por terceras partes) que no tenga condición principal de auxiliar o de apoyo para la elaboración y adopción de decisiones políticas. Esta propuesta está en línea con el criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CI/006/2015) del 12 de noviembre de 2015 que establece "es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar una aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a "notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos" una mera exemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tengan condición principal de auxiliar o de apoyo."

Artículo 22. Tramitación del procedimiento de derecho de acceso.

Apartado 3. El órgano o unidad competente para resolver podrá inadmitir a trámite la solicitud de acceso, mediante resolución motivada, si concurre alguna de las causas enumeradas en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, partiendo de un principio general favorable a facilitar el máximo acceso a la información **y teniendo en cuenta los criterios interpretativos del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.**

- a) *Los informes preceptivos y aquella otra información que sin serlo haya servido de motivación a resoluciones y disposiciones normativas u orientaciones no podrán ser considerados como información de carácter auxiliar o de apoyo.*

Recomendación 19: Silencio administrativo positivo

Creemos que uno de los principales problemas y obstáculos del derecho de acceso a información es el establecimiento del silencio administrativo negativo, que no respalda la obligación de contestar a todas las solicitudes. Muchas de las normas a nivel autonómico y de los proyectos de leyes de transparencia están trascendiendo estas limitaciones de la Ley 19/2013 estableciendo un silencio positivo. A pesar de que el Ayuntamiento de Madrid no tenga competencia para regular el silencio administrativo positivo, proponemos que se traslade la presente preocupación a la Comunidad de Madrid para que solucionen estas limitaciones.

Artículo 22. Tramitación del procedimiento de derecho de acceso.

Apartado 5. *Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido estimada.*

Recomendación 20: criterios interpretativos favorables al derecho de acceso.

Consideramos que, dada la ambigüedad y posible interpretación restrictiva de los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, es imprescindible añadir de forma expresa al criterio interpretativo del Consejo de Transparencia (CI/002/2015) del 24 de junio de 2015.

Artículo 22. Tramitación del procedimiento de derecho de acceso.

Nuevo apartado 7. El órgano o unidad competente para resolver podrá inadmitir a trámite la solicitud de acceso, mediante resolución motivada, si concurre alguna de las causas enumeradas en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, partiendo de un principio general favorable a facilitar el máximo acceso a la información.

A estos efectos, las causas de denegación se aplicarán de acuerdo con los siguientes criterios:

- *Los límites establecidos en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2015 no operan automáticamente en favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos*
- *Será necesaria la aplicación de un test de daño*
- *Será necesaria la aplicación de un test de interés público*
- *La aplicación de estos límites y denegación de acceso deberá ser justificar y motivar la denegación en base al test de daño y al test de interés público.*

Recomendación 21: posibilidad de revisar la resolución ante solicitudes sin identificación del solicitante.

Como hemos dicho con anterioridad, valoramos de forma muy positiva la apuesta del Ayuntamiento de Madrid por simplificar el procedimiento de solicitud de acceso a información e interpretar el derecho de acceso a información de la forma más amplia posible dentro de las restricciones y limitaciones que establece la Ley 19/2013. A pesar de no poder establecer las garantías que proporciona el ejercicio del derecho de acceso a través del procedimiento administrativo, proponemos que se introduzca un sistema de reclamaciones ante la vía de acceso del artículo 21 que otorgue mayor seguridad y garantías de las personas solicitantes a través de esta fórmula para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a información sin previa identificación del solicitante.

Artículo 24. Recursos y reclamaciones

Nuevos párrafos: Las respuestas a las solicitudes de información por la vía del artículo 21 de la presente ordenanza, podrán dar lugar a una reclamación de revisión por el solicitante, debiendo ser revisadas por la autoridad competente en materia de transparencia.

Las reclamaciones de revisión deberán ser respondidas por un miembro distinto al que emitió la primera respuesta, se notificará la recepción de la reclamación al solicitante y deberán responderse en un plazo de 15 días hábiles desde la recepción de las mismas.

Recomendación 22: Silencio administrativo positivo para la reutilización de la información.

Creemos que uno de los principales problemas y obstáculos del derecho de acceso a información es el establecimiento del silencio administrativo negativo, que no respalda la obligación de contestar a todas las solicitudes. Muchas de las normas a nivel autonómico y de los proyectos de leyes de transparencia están trascendiendo estas

limitaciones de la Ley 19/2013 estableciendo un silencio positivo. . A pesar de que el Ayuntamiento de Madrid no tenga competencia para regular el silencio administrativo positivo, proponemos que se traslade la presente preocupación a la Comunidad de Madrid para que solucionen estas limitaciones.

Artículo 31. *Tramitación de solicitudes de reutilización*

Punto 3. *Si en el plazo máximo previsto para resolver y notificar no se hubiese dictado resolución expresa, el solicitante podrá entender estimada su solicitud, Siempre que la reutilización no afecte a la protección de datos personales en los términos de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*

Recomendación 22: eliminar excepciones de los sujetos obligados a inscribirse en registro de lobbies.

Se propone eliminar las excepciones para evitar que se pueda interpretar como actividades excluidas de la inscripción en el registro de lobbies aquellas que, entre otras, desarrollan a las personas que presten servicios de asesorías jurídicas en virtud de una relación contractual que no se vincule con la administración. El objetivo es que se inscriban todos los lobistas y todas las organizaciones que se dediquen a lobby, especialmente aquel lobby que se realiza contratando a terceros para poder desarrollar su trabajo.

Artículo 32. *Creación y objeto del Registro de lobbies.*

Apartado 2. *Eliminar*

Recomendación 23: eliminar excepciones de los sujetos obligados a inscribirse en registro de lobbies.

Se propone añadir nueva información para dotar de una mayor especificidad al artículo. Esta propuesta se realiza de acuerdo con los [Estándares Internacionales para la Regulación del lobby](#) que son el resultado de dos años de trabajo conjunto de la sociedad civil, impulsado por Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation, ALTER-EU y Open Knowledge Foundation.

Artículo 34. *Contenido.*

Apartado 1. *Entre otras cosas, el registro debe contener como mínimo información sobre:*

- (a) la identidad de los lobistas**
- (b) el objeto de las actividades de lobby y los resultados buscados**
- (c) el beneficiario final de las actividades de lobby (cuando sea relevante)**
- (d) la institución destinataria y/o el cargo público implicado**
- (e) el tipo y la frecuencia de las actividades de lobby**
- (f) toda documentación de referencia intercambiada con los cargos públicos**

- (g) *gastos de lobby, incluidos gastos en especie (calculados conforme a criterios pre establecidos, de ser necesario en rangos de costo)*
- (h) *fuentes de financiación, por cliente y por dossier*
- (i) *todo tipo de contribuciones políticas, incluso en especie*
- (j) *cargos públicos ocupados anteriormente por la persona y/o sus familiares*
- (k) *fondos públicos recibidos*

Recomendación 24: clarificar sujetos obligados e información contenida en el listado de registro de lobbies.

Se propone dividir el párrafo para clarificar y aportar precisión sobre los sujetos obligados a publicar las reuniones de lobby que mantengan así como de la información.

Así mismo, se propone ampliar la información a publicar respecto a la reunión a cualquier tipo de información principal relacionada con la misma. Por otro lado, se considera que la publicación a través de las agendas es positiva pero se propone crear un listado específico con unos plazos de publicación razonables de todas las reuniones de lobby e información relativa a las mismas para hacer la información más accesible y permitir un mayor control y fiscalización pública.

Artículo 34. Contenido.

Apartado 2.

De las reuniones y encuentros que mantengan con el Alcalde, los concejales y del resto de personal, tanto titular de órganos directivos como del personal eventual que integra los gabinetes y tenga la condición de director, vocal asesor o asesor o equivalentes, se dará publicidad a través de sus respectivas agendas y en un listado de reuniones de lobby creado a tal efecto.

En dicho listado se incluirán los documentos e información principales que sirvan de soporte para su celebración o que hayan sido elaborados, emitidos o recibidos en relación con la reunión.

La información contenida en este listado debe publicarse y actualizarse con antelación a la celebración de la reunión o en tiempo real siempre y cuando sea posible. En todo caso la publicación y actualización se realizará como mínimo con una periodicidad semanal.

Recomendación 25: sobre fortalecimiento del sistema de sanciones

Se propone incluir el daño por la vulneración del derecho de acceso a información como un criterio a tener en cuenta en la graduación el sistema de sanciones.

Artículo 46. Criterios de graduación.

Para la imposición y graduación de las sanciones y la aplicación de otros efectos, se atenderá a la existencia de intencionalidad, reiteración, gravedad de los hechos y su repercusión, incluyendo el daño por la vulneración del derecho de acceso a información, así como a la reincidencia, de acuerdo con el principio de proporcionalidad.

Recomendación 26: sobre desarrollo de información relativa al Registro de Lobbies.

En general, respecto a la regulación del ejercicio de la actividad del lobby en la presente ordenanza desde Access Info Europe consideramos que cubre un aspecto fundamental como es el de la transparencia de la actividad. Sin embargo, para que la regulación de la actividad del lobby sea integral y transversal debe proponemos añadir algunos aspectos, principalmente relacionados con la necesidad de elaborar códigos de conducta comprehensivos tanto para representantes públicos como para los lobistas, así como medidas de supervisión y gestión de la actividad del lobby. Estas propuestas están basadas en los estándares internacionales para la regulación del lobby mencionados anteriormente:

Disposición final tercera. Directrices sobre el Registro de lobbies.

Integridad

Tanto lobistas como cargos públicos deben tener normas de conducta claras y exigibles, así como un sistema para la gestión de conflictos de intereses. Si bien ambas partes deben demostrar un comportamiento adecuado, los cargos públicos tendrán una responsabilidad mayor, dado su papel como actores a quienes se les ha delegado el poder.

Cargos públicos

1. **Códigos de Conducta:** todos los cargos públicos deben atenerse a una serie de normas que estipulen los principales estándares de conducta, aplicables incluso a su interacción con terceros. Tales normas podrán depender de cada institución en particular, pero deberán incluir en todos los casos:
 - a. *Principios fundamentales de comportamiento, incluyendo transparencia, integridad, receptividad, imparcialidad, objetividad, rendición de cuentas e interés público.*
 - b. *La obligación de mantener un registro preciso y detallado de sus acciones, incluido encuentros con lobistas.*
 - c. *La obligación de no mantener contactos de lobby con lobistas que no estén registrados, y denunciar incumplimientos de las normas sobre lobby a superiores u organismos relevantes.*

- d. *La obligación de confidencialidad, supeditada al régimen de acceso público a la información.*
 - e. *Un mecanismo integral para resolver conflictos de intereses reales, potenciales o aparentes, incluidas las incompatibilidades que supone desempeñar labores como lobista.*
 - f. *Pautas exhaustivas sobre cómo proceder con respecto a la recepción de obsequios y gestos de hospitalidad, como la inclusión de estos en registros o la negativa a aceptarlos.*
 - g. *Un sistema para que los cargos públicos realicen declaraciones patrimoniales y de intereses, así como sus familiares y socios comerciales, dependiendo del poder de decisión que ejerza el empleado en cuestión.*
2. **Restricciones posteriores al trabajo:** es necesario que exista una moratoria proporcional (o “períodos de abstención”) de al menos 2 años antes de que ex cargos públicos puedan hacer lobby ante las instituciones a las cuales pertenecieron o en relación con sus anteriores funciones. Sería necesario la aprobación de un organismo de ética designado antes de que tal cargo público pueda asumir esa función.
 3. **Restricciones previas al trabajo:** las personas que puedan convertirse en cargos públicos, salvo aquellas que accedan a cargos mediante elecciones, y particularmente quienes sean contratadas o desempeñen transitoriamente roles de asesoría o regulatorios, deberán someterse a un proceso de evaluación de conflictos de intereses, que podría exigir su recusación o la supervisión de algunos aspectos de sus actividades, pudiendo incluso ser inhabilitadas para el cargo al cual aspiran. Cuando en las declaraciones se omitan detalles que podrían ser relevantes para identificar posibles conflictos de intereses, deben activarse procedimientos disciplinarios.

Lobistas

4. **Código de conducta estatutario:** debe adoptarse un código de conducta estatutario para lobistas que incluya la consulta directa con todos los actores relevantes y partes interesadas para su elaboración.
5. **Normas de conducta:** el código tiene que explicitar las normas de conducta fundamentales, sobre todo en materia de honestidad y prevención de la influencia indebida.
6. **Autorregulación:** han de tomarse medidas adicionales para instar a los lobistas a que, de manera voluntaria, adopten, den a conocer y comuniquen compromisos éticos adicionales, incluso a través de acciones colectivas. Tales compromisos deberán estar respaldados por mecanismos internos de control y sanción e integrarse en su estrategia más amplia de responsabilidad social empresarial (RSE) y gobernabilidad.

Supervisión, Gestión

Se deben prever medidas suficientes de supervisión y apoyo para la aplicación de las regulaciones sobre lobby, así como sanciones efectivas para aquellos supuestos de incumplimiento

7. ***Gestión e investigación:*** debe conformarse un órgano o un mecanismo coordinado independiente, con mandato específico y recursos suficientes, que se ocupe de:
 - a. gestionar el registro de actividades de lobby
 - b. examinar posibles conflictos de intereses
 - c. cotejar y dar a conocer la ubicación de información divulgada proactivamente
 - d. monitorear el cumplimiento (incluida la verificación proactiva y auditorías no programadas de los informes)
 - e. efectuar un seguimiento de las denuncias
 - f. investigar presuntos incumplimientos y anomalías
 - g. prestar consultoría y definir disposiciones reglamentarias adicionales cuando exista un mandato que lo habilite
8. ***Asesoramiento, análisis y sensibilización:*** este órgano o mecanismo debería además ofrecer orientación y capacitación a lobistas y cargos públicos con respecto a la aplicación de las leyes relevantes; analizar tendencias e informar sobre sus hallazgos; comunicar novedades al público y a los profesionales del sector; y promover mejores prácticas en el sector.
9. ***Mecanismo de denuncia:*** es necesario que exista un mecanismo de denuncia debidamente publicitado, que permita a cualquier persona comunicar los incumplimientos, ya sea en forma manifiesta, confidencial o anónima, y la persona debe ser informada sobre el resultado concreto de la denuncia, supeditado a eventuales limitaciones relativas a privacidad.

Recomendación 27: sobre obligación de documentar

En base a las evidencias que Access Info Europe está obteniendo en proyectos en diferentes países en los que trabaja, se ha identificado que uno de los principales problemas a la hora de acceder a la información sobre los procesos de toma de decisiones es la falta de documentación que existe sobre las reuniones mantenidas a la hora de tomar decisiones públicas. Esta falta de generar documentación que justifique la toma de decisiones afecta tanto de reuniones internas como con terceras partes. Por ello, proponemos que se incluya de manera específica esa obligación en la presente ordenanza.

Disposición Final Séptima: Obligación de documentar.

Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, las instrucciones determinarán los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

Estimado Ayuntamiento de Madrid.

A través de este correo os hago llegar los comentarios a la Ordenanza de Transparencia de la ciudad de Madrid que hemos preparado desde Access Info Europe y varias organizaciones de la Coalición Pro Acceso.

Agradecemos la oportunidad de remitir nuestras recomendaciones, esperamos que sean útiles y que sean tenidas en consideración.

Ruego confirmeis la recepción de este correo electrónico.

Muchas gracias

Un saludo

Alba

Alba Gutiérrez

RTI Campaigner & Researcher

Access Info Europe | <http://www.access-info.org>

Twitter: [@albagutierrezf](https://twitter.com/albagutierrezf) *Access_Info*

Madrid office: 34 913 656 558

Mobile: 34 639 339 660