

Consideraciones y recomendaciones de Transparencia Internacional España al borrador de la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid

Madrid, a 22 de enero de 2016

URL acceso al borrador de la Ordenanza:

<http://goo.gl/WehrTE>

Como paso previo a su presentación a la Junta de Gobierno, el borrador de la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid ha sido sometido a consulta pública para que los ciudadanos/as expongan puntos de vista, aporten cambios o propongan mejoras a su contenido.

Transparencia Internacional España (TI-España) considera de gran relevancia esta ordenanza, dada su importancia como medio para articular la política de transparencia y gobierno abierto de la ciudad capital de España, y presenta este documento de consideraciones y recomendaciones con el ánimo de contribuir al citado proceso de consulta que finalizará el 31 de enero de 2016.

a) Sobre el proceso de consulta del borrador

TI-España celebra que se haya abierto una consulta pública vinculada al borrador de ordenanza, y que el mismo se esté desarrollando de forma abierta y colaborativa. El borrador objeto de la consulta ha sido redactado por un grupo de trabajo dentro del Ayuntamiento conformado a tal efecto, y esta consulta se celebra *como paso previo* a la conformación final de un borrador de ordenanza, que luego continuará su trámite reglamentario regular. Esta cuestión es relevante pues con ello el Ayuntamiento cambia el orden habitual del desarrollo reglamentario, favoreciendo desde el inicio una mayor transparencia y apertura y brindando con ello un mayor protagonismo a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en el diseño del borrador.

En este sentido, TI-España entiende que este caso es un ejemplo a seguir, y que el procedimiento de elaboración de ordenanzas municipales podría mejorarse incrementando la transparencia en todas las fases, y en particular la transparencia y las

oportunidades de participación ciudadana *en los estadios iniciales de conformación del borrador*¹.

b) Sobre el contenido y el alcance de la ordenanza

La ordenanza de transparencia busca regular para la ciudad de Madrid la publicidad activa, el derecho de acceso y reutilización de la información pública, así como la introducción de un registro de *lobbies*, desde un principio de máxima transparencia y divulgación de la información que genera y/o posee el Ayuntamiento y el resto de los sujetos obligados.

El borrador tiene como marco legal de referencia la Ley 19/2013 de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y se redacta en ausencia de una ley autonómica de transparencia para la Comunidad de Madrid. Ello implica que, en caso de que la ley autonómica contravenga la ordenanza, esta última debería modificarse.

Como aspecto positivo, cabe destacar en primer lugar que el borrador presentado a consulta supera en ambición y alcance la ordenanza tipo propuesta por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). En este sentido, TI-España celebra la profundidad y extensión del borrador: en general **puede decirse que se trata de un documento de máximos** que apuesta por la publicación proactiva de información como norma, por un sistema de acceso a la información sencillo, con una interpretación restrictiva de los límites de acceso, donde la liberación de datos atienda a las recomendaciones internacionales y de formato abierto (información reutilizable, accesible de forma gratuita y sin autorización previa). Así pues, el borrador de ordenanza define un compromiso mínimo trimestral de actualización de la información, así como el desarrollo de una política de transparencia y publicidad activa que permita una adecuada trazabilidad de la toma de decisiones públicas.

Otros aspectos novedosos son la creación de un **registro de lobbies** y la definición de un **régimen sancionador** muy específico para garantizar el adecuado cumplimiento de la ordenanza. También articula la idea de **gobierno abierto para la ciudad**.

En relación al derecho de acceso a la información pública, la ordenanza reconoce en su preámbulo este derecho como un derecho universal, pese a que la Ley 19/2013 Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de alcance estatal, no asume tal condición.

Para solicitar información pública será suficiente con aportar una dirección de correo electrónico (no es necesario identificarse).

¹ Para ciudades como Madrid, de acuerdo con la normativa local vigente, en el procedimiento habitual de elaboración de ordenanzas el gobierno plantea un borrador de anteproyecto, que aprueba la Junta de Gobierno. Posteriormente se abre un periodo de información y audiencia pública máximo de 30 días, para permitir la presentación de reclamaciones o sugerencias al anteproyecto.

Las obligaciones de transparencia proactiva incluirán gastos protocolarios, dietas y gastos del alcalde, concejales, titulares de órganos directivos y máximos responsables de las sociedades mercantiles, fundaciones y consorcios. Los sujetos obligados son todas aquellas entidades y empresas locales que reciben o gestionan dinero público. Sobre la publicidad activa vinculada a la información de relevancia jurídica, se publicarán proyectos, proposiciones, respuestas de alegaciones y cuantos informes se realicen en el marco de iniciativas legislativas (se podrá con ello acceder a la **huella legislativa**). Se publicará toda la información referida a la atención y participación ciudadana, información medioambiental, urbanística y de movilidad.

En caso de retraso en la entrega de información, la ordenanza cuenta con un régimen de sanciones específico (infracciones leves, graves y muy graves) y que afecta a los funcionarios públicos tanto como a los demás sujetos obligados.

El **portal de datos abiertos** se incluye en la normativa. Se introduce un registro de lobbies, a expensas de una regulación específica. Finalmente, se articula la obligación del área de transparencia de informar periódicamente al "Observatorio de la Ciudad" sobre sus avances, sobre los planes de actuación, que serán sujetos de difusión.

Publicidad activa

Como se ha dicho, el borrador apuesta por la publicación proactiva de una gran cantidad de información. Este esfuerzo de identificar el tipo de información que será sujeto de publicidad activa, está convenientemente recogido en los artículos 8 a 15 del borrador.

Sobre los estándares básicos de publicidad activa, el borrador de ordenanza atiende a máximos. No obstante, en su artículo 7 indica que la información sujeta de publicidad activa "estará disponible preferentemente en el Portal de Gobierno Abierto del Ayuntamiento de Madrid o en la sedes electrónicas, portales o páginas web de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ordenanza". Su redacción deja de lado el importante papel de un efectivo *buscador web*, cuyas funcionalidades de programación y de parametrización determinan la calidad en el suministro de información, y con ello su eficacia como herramienta de transparencia.

➔ TI-España recomienda incluir esta cuestión en la ordenanza, a fin de garantizar que el buscador que se utilice opere con un lenguaje llano y bajo una lógica sencilla para el usuario, y su motor de búsqueda sea capaz de buscar no sólo en los registros sino también 'dentro' de los documentos. Este buscador debería abarcar el portal del ayuntamiento y cuantos portales estén comprendidos en el ámbito de aplicación de la ordenanza.

En el artículo 8 sobre la información institucional sujeta a publicidad activa, se indica en su apartado 2.f) que serán publicados “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.”

➔ La redacción es imprecisa si lo que se desea es mejorar la transparencia de los gastos de representación institucional, ante lo cual TI-España sugiere indicar claramente los gastos y los conceptos que se asocian a un motivo o actividad, la fecha o periodo en que se realiza, si en el proceso ha intervenido uno o más funcionarios del ayuntamiento, o bien se han utilizado servicios externos que también pudieran ser sujeto de dietas, gastos protocolarios y/o de viaje.

En el artículo 10 sobre la información económica, presupuestaria y estadística sujeta a publicidad activa, el borrador de la ordenanza va más allá de la ley estatal en materia de **contratación pública** y TI-España considera que esto es positivo porque incluye aspectos relevantes que no recoge la normativa estatal. No obstante, en el artículo 10 no se menciona la identidad de los miembros que conforman las mesas de contratación, la información de los procesos de selección de sus miembros y los criterios de funcionamiento de las mesas.

➔ TI-España considera que es esencial mejorar la transparencia relativa a las mesas de contratación, informando sobre su composición y funcionamiento. Dar la debida publicidad a tales cuestiones permitiría una adecuada rendición pública de cuentas, basada no tanto en los resultados sino en los procesos asociados. Se trata por tanto de hacer más transparente la “arquitectura institucional” así como su funcionamiento, permitiendo un adecuado seguimiento y evaluación por parte de la sociedad y organizaciones (control social).

Derecho de acceso

El gran avance de este borrador relativo al acceso a la información es, sin duda, la **eliminación de trabas asociadas a la identificación del solicitante**, lo cual se corresponde con las mejores prácticas internacionales en materia de derecho de acceso a la información pública. En principio, basta con informar de una dirección de email para ejercer el derecho. No obstante, el borrador de la ordenanza no contempla la posibilidad de que el derecho de acceso se realice en papel (por escrito) y reducir las vías para realizar solicitudes al email únicamente puede generar exclusión.

➔ TI España sugiere incluir en el articulado y en el procedimiento diseñado la posibilidad de enviar solicitudes por escrito, atendiendo a los mismos criterios

(es decir, simplificación del trámite y eliminación de trabas asociadas a la identificación del solicitante).²

Aunque la ordenanza busca una interpretación restrictiva de los límites de acceso, su artículo 6 **repite como límites aplicables los establecidos en los artículos 14 y 18 de la Ley 19/2013**, tanto en materia de publicidad activa como en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Respecto del derecho de acceso, en su artículo 22 (numeral 3) el borrador de la ordenanza indica que “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.” Sin menoscabo de la interpretación restrictiva de los límites y del llamado “principio general favorable”, esto significa que el órgano competente en el ayuntamiento podría inadmitir, al igual que bajo la Ley de Transparencia 19/2013, toda la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas (artículo 18, inciso b, Ley 19/2013). Al definir “información pública” en su artículo 17 la ordenanza incluye este tipo de información, pero la referencia a las causas de inadmisión en el artículo 22 numeral 3 puede suscitar confusión (o ampliar las potenciales justificaciones) en el órgano competente, sobre la motivación e interpretación respecto de la causas de inadmisión.

➔ En aras de favorecer una mayor transparencia pública, TI-España recomienda ampliar el alcance de la ordenanza respecto de la Ley 19/2013 y explicitar que se renuncia a motivar como causa de inadmisión que se trate de información de carácter auxiliar o de apoyo.

Por otra parte, es importante garantizar la transparencia en la implementación de esta ordenanza, para **dar efectiva cuenta del compromiso de transparencia** respecto de la adecuada atención al derecho de acceso a la información y la relevancia y el nivel de cumplimiento de la ordenanza.

➔ Para ello, se recomienda indicar en la propia ordenanza que se buscará la mayor publicidad a la tramitación del derecho de acceso a la información, de forma que la información sobre solicitudes de acceso recibidas y el estado de tramitación de dichas solicitudes sean considerados a su vez información pública y en lo posible se puedan visualizar en tiempo real. Esta importante cuestión podría añadirse en el articulado referido al Observatorio de la ciudad (artículo 52 del borrador).

² Aunque muchos de los indicadores asociados a la brecha digital en la Comunidad de Madrid están por encima de la media española, algunos otros vinculados con la brecha digital por rangos de edad o por falta de conocimientos para usar internet hacen que resulte necesario mantener canales no electrónicos para acceder a estos derechos con garantía de no exclusión. Ver por ejemplo “La brecha digital en España” (UGT, 2015) <http://goo.gl/9FPv8V>

Registro de lobbies

El borrador de ordenanza innova en el desarrollo de un registro de lobbies para el Ayuntamiento de Madrid (Capítulo VI). Para TI-España, el registro de lobbies constituye una herramienta clave para la **transparencia de la representación política de intereses particulares**, si cumple con determinadas condiciones como ser un registro único, obligatorio y suficientemente inclusivo.

En este ámbito, las recomendaciones de TI-España se fundamentan en los “Estándares internacionales para la regulación del lobby” elaborados junto con las organizaciones Access Info Europe, Open Knowledge Foundation y Sunlight Foundation (*International Standards for Lobbying Regulation* -URL <http://lobbyingtransparency.net/standards/>).

➔ En primer lugar, se recomienda que la ordenanza reconozca el *lobby* como una actividad legítima e importante en el proceso democrático. TI-España entiende por “hacer lobby” la actividad de comunicación de un grupo organizado con representantes políticos, legisladores y funcionarios públicos, con la finalidad de influenciar la toma de decisiones públicas incluida la influencia en el proceso legislativo.

En su artículo 34, el borrador de la ordenanza detalla el contenido del registro de lobby, señalando que deberá incluir, como mínimo, “información relativa a la identidad del *lobby* y de quien lo represente, de la actividad que realizan, sus ámbitos de interés y financiación, sin perjuicio de lo previsto en la disposición final tercera” Por otra parte, “de las reuniones y encuentros que mantengan con el Alcalde, los concejales y los titulares de órganos directivos, así como de los documentos principales que sirvan de soporte para su celebración, se dará publicidad a través de sus respectivas agendas.”

➔ TI-España recomienda completar el contenido del registro atendiendo a los “Estándares internacionales para la regulación del lobby”, de forma que se incluya:

- a. Información del asunto o materia de las actividades de *lobby* y los resultados buscados
- b. El beneficiario final de las actividades de *lobby* (cuando corresponda)
- c. Las institución objetivo y/o el agente público implicado
- d. El tipo y la frecuencia de las actividades de *lobby*
- e. La documentación de apoyo compartida con los agentes públicos
- f. Las fuentes de financiación, por *lobista/lobby* y dossier. Incluida la financiación pública recibida.
- g. Las contribuciones políticas (incluidas en especie) si las hubiera
- h. Los roles públicos que hubiera tenido en el pasado el *lobista* y/o miembros de su familia

- ➔ Finalmente respecto del *lobby*, TI-España recomienda incluir en el borrador de ordenanza un articulado relacionado sobre la integridad de funcionarios públicos que incluya un código de conducta, restricciones post y pre-empleo público, así como un régimen de sanciones por incumplimiento del código.
-