



Tres años de la Ley de transparencia: perspectiva de una activista

El derecho de acceso a la información es esencial para la democracia y para el ejercicio de otros derechos básicos de las personas. Entre las finalidades y objetivos de la transparencia está el que los ciudadanos podamos conocer cómo se toman las decisiones o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones. Sólo con un completo conocimiento de la información relevante es posible enjuiciar propuestas, formular alternativas y exigir una rendición de cuentas sobre cómo gestionamos lo público.

Para hacer que estos objetivos tengan reflejo en la práctica, necesitamos dotarnos de regulaciones fuertes y la Ley de 19/2013 de Transparencia no nos ofrece ese marco completo.

No cabe duda de que Ley de transparencia ha permitido un impulso a la apertura y al conocimiento de ámbitos de la actividad pública desconocidos hasta la fecha por los ciudadanos. Un ejemplo reciente y que me toca más de cerca, -puesto que ha sido impulsado desde Access Info Europe, organización en la que trabajo- es el caso de las Actas del Consejo de Ministros entre 1996 y 2017, a las que ahora se puede acceder por primera vez en España¹.

Sin embargo, tras tres años de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia a nivel estatal, el balance deja claros y oscuros. Desde la sociedad civil, nos enfrentamos a enormes dificultades a la hora de obtener acceso a los documentos esenciales para seguir y conocer los procesos de toma de decisiones, como las agendas y listado de reuniones de responsables públicos, las actas de las reuniones, o los documentos presentados por los lobbies.

Algunos de los principales retos que nos enfrentamos son:

- **La inexistencia de documentos.** La falta de creación de la información clave sobre los procesos de toma de decisiones es uno de los problemas principales para la transparencia²: es imposible acceder a información que no existe o no se conserva. De forma recurrente, nos encontramos con que tipos de documentos o registros -como las actas de las reuniones, los listados o las agendas- o bien nunca fueron creados, o, si lo fueron, no se conservan.

¹ Trabajo realizado por Access Info Europe en colaboración con el periodista Jesús Escudero. <https://www.access-info.org/es/frontpage-es/30077>

² Desde Access Info Europe hemos realizado un estudio comparativo de marcos legales y prácticas en la creación de documentos clave para entender y participar la toma de decisiones en 11 jurisdicciones europeas, incluyendo España (con la colaboración de asociación de Archiveros de Castilla y León). El estudio completo (inglés) puede verse aquí: <https://www.access-info.org/pub-and-toolkits/30208>

- **Publicación proactiva insuficiente.** La escasa publicación proactiva de la información necesaria para seguir y comprender un proceso de toma de decisiones es otro de los principales retos. Información como la arriba mencionada, o como las aportaciones a consultas públicas, o los documentos enviados por lobbies durante un proceso concreto de toma de decisiones, en general no está accesible para la ciudadanía.

Al respecto, seguimos esperando respuesta del Gobierno a la recomendación del CTBG sobre la publicación de las Agendas³.

- **Sistema de derecho de acceso complejo y lentitud en las respuestas.** En la práctica, el 60% por las solicitudes de acceso a la información que realiza Access Info Europe lo hace a nombre de terceros que no cumplen los requisitos establecidos por el sistema de Certificado electrónico y el sistema cl@ve (periodistas, investigadores, activistas u organizaciones de la sociedad civil, tanto nacionales como extranjeros). Esto se debe a que el procedimiento para solicitar información en España es complejo y excluyente. El Ministerio de Hacienda está trabajando en su mejora como parte de los compromisos adquiridos en el Tercer Plan de Acción del Gobierno Abierto, y aunque no disponemos de más información en este momento, esperamos que el nuevo sistema sea ágil y sencillo.

Así mismo, ejercer el derecho lleva tiempo. La Ley 19/2013 no establece el principio y la obligación de responder lo antes posible a las solicitudes de acceso a la información, como sí lo hacen otras regulaciones de nuestro entorno; en la práctica, casi el 33 % de las solicitudes enviadas por Access Info empezaron a tramitarse en un plazo superior a los 15 días naturales, y el 17% por encima de los 30 días.

Más preocupante si cabe es que el 44% de las solicitudes de acceso a la información enviadas por la organización recibieron respuesta después de los 30 días naturales, que es el máximo establecido en la Ley.

Si queremos que el derecho de acceso a la información funcione como herramienta útil para participar en el debate público y exigir rendición de cuentas, y que contribuya a la defensa y garantía de otros derechos, el ejercicio de éste tiene que ser sencillo y rápido.

- **La aplicación de excepciones al acceso es excesiva.** El acceso a la información relevante sobre procesos concretos de toma de decisiones sigue siendo limitado. No es raro encontrarnos con denegaciones completas de la información -en base al artículo 14- sin ningún tipo de test de daño ni de interés público en la divulgación total (o parcial) de la información.

³http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Informes_recomendaciones/Recomendaciones.html

Tres años de la Ley de transparencia: perspectiva de una activista

Igualmente, es frecuente la aplicación de los límites que de facto establece el artículo 18 en lo referente a la información auxiliar sin argumentar ni motivar⁴. Esto genera gran inseguridad jurídica y hace que en la práctica tengamos que acudir al Consejo de Transparencia y a los tribunales, con la consiguiente dilación en los plazos en los que se obtiene la información.

Por otro lado, no se puede establecer un régimen de transparencia si la norma sólo se aplica de forma supletoria a otras leyes. Debemos delimitar y precisar el agujero negro de la Transparencia que supone la Disposición Adicional primera sobre Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública. En la práctica, nos encontramos con casos en los que acceder a información que tiene un claro interés público -como los detalles de la amnistía Fiscal- va a seguir dependiendo de filtraciones y no del ejercicio de un derecho que es reconocido como fundamental a nivel internacional⁵.

Esta disposición adicional abre, además, la puerta a la proliferación de regulaciones ad hoc que dejen áreas enteras de la actividad de las instituciones vedadas del escrutinio público, como el reciente caso de la clasificación de todo caso de delincuencia organizada por parte del Ministerio del Interior justo antes de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia⁶.

- **Un Consejo de Transparencia débil.** En muchas ocasiones el CTBG tiene que resolver sobre el acceso de información sin saber si existe o sin tener conocimiento sobre su contenido, especialmente cuando hablamos de información que nos sirve para trazar y entender quién influye, cómo y con qué recursos, en la toma de decisiones.

Es imprescindible que el CTBG tenga poder de inspección y pueda revisar in situ la información en posesión de las administraciones y entidades públicas a la hora de decidir sobre el acceso.

En la misma línea, también es necesario el establecimiento de un sistema de sanciones a los que incumplan la ley y dotar al CTBG de capacidad sancionadora ante el incumplimiento de sus resoluciones, de las obligaciones de publicación proactiva, o de los plazos de suministro de la información.

⁴ Recientemente, el fallo de la Audiencia Nacional – sobre la publicación de documentos sobre la Alianza para el Gobierno Abierto que solicitamos desde Access Info- limita la aplicación discrecional de este artículo y confirma la resolución del CTBG que establece que no puede considerarse como “auxiliar” la información relevante sobre la toma de decisiones y para poder participar en el debate público.

<https://www.access-info.org/es/frontpage-es/29491>

⁵ Jesús Escudero, Los detalles de la amnistía seguirán siendo secretos... salvo que haya una reforma legal, El Confidencial, https://www.elconfidencial.com/economia/2017-02-27/audiencia-nacional-amnistia-fiscal-sociedades-ley-transparencia_1339596/

⁶ Tal y como ha revelado el periodista de El Confidencial Jesús Escudero

https://www.elconfidencial.com/espana/2017-12-25/acuerdo-secreto-ministerio-interior-delincuencia-organizada_1490741/

La debilidad que confiere la Ley de transparencia al CTBG quizás esté también detrás del hecho de que 50 de los 70 litigios a nivel estatal contra sus Resoluciones hayan sido interpuestos por organismos públicos.

La buena noticia es que el 2018 viene cargado de posibilidades de abordar estas limitaciones y avanzar en el derecho de acceso a la información a nivel estatal⁷.

En los próximos meses el Congreso de los Diputados tiene en su agenda el debate de iniciativas como la Proposición de Ley "Ómnibus Anticorrupción", presentada por el Grupo Parlamentario de Ciudadanos, que contempla cambios en la Ley de Transparencia y la regulación de los lobbies; la Propuesta de Reforma del Reglamento del Congreso para regular los lobbies, del Grupo Parlamentario Popular, que tras el reciente informe de evaluación del GRECO se presenta más urgente y necesaria que nunca; o la continuación del estancado debate sobre la reforma de la Ley de Secretos Oficiales.

Además, y en paralelo, se está avanzando en la elaboración del Reglamento de la Ley de Transparencia desde el Gobierno al haberse incluido no sólo como uno de los compromisos dentro del tercer Plan de Gobierno Abierto, sino también como una de las medidas del Plan Normativo para 2018.

Todos estos procesos nos abren ventanas de oportunidad para mejorar el marco regulatorio de la transparencia en España y superar algunos de los obstáculos como los expuestos con los que nos estamos encontrando desde la sociedad civil en la práctica.

En la carrera de fondo que supone un cambio hacia una cultura de mayor transparencia, es importante que nos dotemos con las herramientas normativas básicas que establezcan un sistema de transparencia lo más garantista y eficaz posible; y eso, sin duda, pasa necesariamente por la mejora de lo establecido en la ley 19/2013.

Sólo de esta manera podremos avanzar en hacer del derecho de acceso a la información una realidad y que sirva como herramienta para garantizar otros derechos democráticos. Por favor, no perdamos esta oportunidad.

⁷ Para un mayor detalle en las propuestas de cambios legislativo necesarios propuestos por Access Info Europe, junto con 19 organizaciones de la Coalición Pro Acceso utilizando como base el texto que se está debatiendo actualmente en el Congreso de los Diputados sobre Protección de denunciantes y lucha contra corrupción (que introduce cambios en la Ley 19/2013), véase: <https://www.access-info.org/es/frontpage-es/28599>