

VALORACIÓN ELABORADA POR LA FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO DEL PROYECTO DE LEY DE GOBIERNO ABIERTO, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y TRANSPARENCIA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

INTRODUCCIÓN

Madrid es la única comunidad que, hasta la presentación de este documento que aquí analizamos, no tenía ni siquiera un proyecto autonómico de Ley de Transparencia en el cajón. Recibimos con agrado que Madrid inicie por fin el procedimiento para dotarse de una normativa de transparencia, ya sea a través del proyecto de ley presentado por el Consejo de Gobierno que analizamos en este documento, como a partir de propuestas normativas presentadas por cualquier otro grupo político.

Una ley de transparencia no puede nacer de otra forma que a través de un proceso participativo en el que entidades sociales y ciudadanos aporten sus valoraciones, prioridades y conocimiento especializado. Por tanto, desde la Fundación Ciudadana Civio valoramos de forma muy negativa que el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid apruebe este proyecto y lo someta al pleno sin haber convocado una consulta pública, participativa y sin involucrar a la sociedad civil y a la ciudadanía general en el proceso. Queremos participar y colaborar con partidos y administraciones para conseguir la mejor norma posible y creemos que el papel de la sociedad civil no puede ser lanzar críticas o alabanzas a posteriori, sino aportar experiencias y mejorar las leyes durante su tramitación. Por esa razón, pedimos al Gobierno de la Comunidad de Madrid que abra cauces de participación lo antes posible. Además, en este aspecto, la Comunidad de Madrid se sitúa a la cola de la mayoría de las autonomías que han legislado recientemente sobre este aspecto.

Es imposible analizar este Anteproyecto de Ley sin tener en mente en todo momento la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno a nivel estatal, aprobada hace casi dos años. Esa norma, establecida como una ley de mínimos, puede y, desde nuestro punto de vista, debe ser mejorada por las legislaciones autonómicas y locales, ofreciendo más garantías al ciudadano e impulsando avances en esta materia.

Desde este punto de vista, creemos que este proyecto de ley incluye avances pero sobre todo retrocesos. Entre los avances, valoramos positivamente que se den pasos para regular las actividades de grupos de interés y el establecimiento de un régimen sancionador. Por la parte negativa, que, en lugar de plantear la creación de un organismo regulador independiente para garantizar el cumplimiento de la ley, reserve a varios cuerpos administrativos, todos dentro del Ejecutivo o dependientes del mismo, aunque de forma dispersa, la garantía del derecho, la evaluación de su aplicación, la resolución de recursos, el inicio y la instrucción del procedimiento y la aplicación de sanciones.

Los aspectos más importantes que se deberían enmendar son:

- Creación de un organismo independiente que unifique las tareas de vigilancia, evaluación, instrucción e imposición de sanciones, gestión de recursos de derecho de acceso y, en definitiva, todo lo relativo con las nuevas obligaciones de transparencia. Este proyecto reparte esas funciones entre cinco autoridades distintas, todas ellas dependientes del Consejo de Gobierno.
- Desarrollo y definición en el texto de los detalles del proceso de acceso a la información -plazos, métodos de identificación...- que permitan superar los escollos de la ley estatal.
- Ampliar las obligaciones de publicidad activa o, como mínimo, equipararlas a las de la norma estatal, puesto que en algunos casos ni siquiera cumple sus parámetros.
- Establecer la obligatoriedad de estar inscrito en el registro de grupos de interés para acceder a cargos públicos de la Comunidad de Madrid.

Deseamos que esta valoración pormenorizada contribuya a mejorar algunos aspectos de este proyecto normativo. Desde la Fundación Civio nos ponemos a disposición de la Comunidad de Madrid, del ejecutivo y de todos los grupos representados en la Asamblea de Madrid para ayudar en la medida de nuestras posibilidades a que los madrileños cuenten con la mejor normativa de transparencia posible.

ANÁLISIS POR PUNTOS

(En rojo, el texto actual del proyecto de ley y, en verde, nuestra propuesta)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Existen dos afirmaciones incluidas en este apartado que consideramos muy relevantes y que podrían no cumplirse si el articulado no mejora.

La efectividad con que el derecho de acceso a la información se produzca, permitirá evaluar el cumplimiento de los compromisos de las Administraciones sobre transparencia en nuestra sociedad.

Estamos completamente de acuerdo con esta afirmación. Por eso, creemos que esa evaluación no puede ser responsabilidad del propio gobierno y que el proceso para ejercer el derecho de acceso a la información, desarrollado minuciosamente por medio de un reglamento, debe ser lo más claro y explícito posible para evitar muchos de los conflictos detectados durante la aplicación de la Ley de Transparencia estatal.

Se trata de una salvedad importante, pues el procedimiento para realizar las solicitudes de información puede suponer cumplir o no el marco jurídico internacional que este proyecto de ley refiere en la exposición de motivos. Por ejemplo, la Recomendación Rec (2) del Comité de Ministros del Consejo de Europa los Estados miembros sobre acceso a documentos públicos de 21 de febrero de 2002:

Este principio [acceso a la información] deberá aplicarse sin discriminación por ningún motivo, incluyendo el origen nacional

El punto III de la exposición de motivos vincula más este proyecto de ley al principio de participación y a mejorar la confianza en las instituciones que a su valor intrínseco: el libre acceso a la información pública, perteneciendo ésta a los ciudadanos.

Por último, este apartado asegura que este texto normativo cumple con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de ámbito estatal. Como veremos, **en algunos aspectos concretos esto no resulta cierto.**

TÍTULO PRELIMINAR

Como en la ley estatal, se establecen como sujetos obligados -artículo 4- las entidades privadas que reciban subvenciones por encima de un umbral determinado. Valoramos muy positivamente que la cuantía para entidades privadas baje de los 100.000 euros anuales de la ley estatal a 60.000 euros, pero creemos que no solo aquellas entidades que reciben dinero público vía

subvenciones deben estar obligadas. También deberían resultar obligados los proveedores de **suministros básicos** -agua, luz- y **prestadores de servicios públicos** y todas las entidades privadas que reciban más de 50.000 euros al año o más del 30% de sus ingresos anuales a través de **contratos públicos**. Es importante tener en cuenta que las entidades bajo este artículo tienen unas obligaciones de transparencia mínimas, y más aún en este proyecto de ley.

- Artículo 4. Otros sujetos obligados.

- 4.b *Las entidades privadas que perciban durante el periodo de un año ayudas o subvenciones públicas de la Comunidad de Madrid en una cuantía superior a 50.000 euros o cuando al menos el 30% del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros.*

Proponemos:

*Las entidades privadas que perciban durante el periodo de un año ayudas, **contratos públicos** o subvenciones públicas de la Comunidad de Madrid en una cuantía superior a 50.000 euros o cuando al menos el 30% del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros, **así como los proveedores de servicios básicos y aquellas que gestionen servicios públicos.***

Además, recomendamos cierto control sobre qué entidades privadas resultarán obligadas bajo esas condiciones. A nivel estatal, resulta imposible conocer qué **entidades concretas** resultan incluidas en la norma y, por tanto, es imposible hacer seguimiento del cumplimiento de la propia ley.

Proponemos añadir un punto en este artículo:

4c. El Gobierno de la Comunidad de Madrid publicará, cada seis meses, un listado de las entidades incluidas dentro de este artículo.

- Artículo 6. Principios generales

Consideramos muy positivo que **cualquier persona** puede solicitar acceso a la información pública. Es importante que no se restrinja este derecho, por ejemplo, a personas sin la nacionalidad española. Esto solo se puede garantizar si, por ejemplo, no se pide DNI o similares para acceder.

- Artículo 7. Derechos y obligaciones de los ciudadanos en relación con el acceso a la información pública

Con el redactado actual, la mayoría de las obligaciones recae sobre el solicitante de información, en lugar de sobre los sujetos de la ley. Por eso proponemos completar algunos de los artículos:

- 1.c *Recibir información de los derechos establecidos en esta ley a ser orientados para su correcto ejercicio*

Proponemos:

*Recibir información de los derechos establecidos en esta ley a ser orientados para su correcto ejercicio, **así como recibir ayudar a la hora de concretar su solicitud de información y a quién debe ser dirigida.***

- 2.a *Ejercer su derecho de acceso con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso de derecho, concretando sus solicitudes de la forma más completa posible*

Proponemos:

Ejercer su derecho de acceso con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso de derecho

- 2.b *Realizar el acceso a la información sin que se vea afectado el normal funcionamiento de los servicios públicos, cumpliendo las condiciones y requisitos materiales para el acceso que se establezcan en la resolución correspondiente, cuando haya de realizarse presencialmente en un concreto archivo o dependencia pública*

Proponemos:

*Realizar el acceso a la información sin que se vea afectado el normal funcionamiento de los servicios públicos, cumpliendo las condiciones y requisitos materiales para el acceso que se establezcan en la resolución correspondiente, cuando haya de realizarse presencialmente en un concreto archivo o dependencia pública. **No obstante, el solicitante siempre tendrá una alternativa de acceso de forma telemática o, si no es posible, por correo postal***

- 2.c *Respetar las obligaciones establecidas en las leyes para la reutilización de la información obtenida*

Proponemos:

*Respetar las obligaciones establecidas en las leyes para la reutilización de la información obtenida, **que serán explicadas de forma clara por el suministrador de la misma***

TÍTULO I. PUBLICIDAD DE LA INFORMACIÓN

- Artículo 10. Características y actualización de la información

Proponemos añadir un punto 4.

- 10.4. *Toda la información publicada permanecerá en la página web que la aloje, aunque deba ser trasladada a un apartado de históricos, de forma indefinida y sin caducidad*

- Artículo 12. Reutilización de la información

- 12.1. *La información que deba ser objeto de publicidad activa se ofrecerá, siempre que sea técnicamente posible, en formatos electrónicos que permitan su redistribución, reutilización y aprovechamiento, debiendo utilizarse estándares abiertos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público y demás normativa que le sea de aplicación*

Queremos asegurarnos de que se trabaja para que, si existen problemas técnicos ante la falta de cultura de formatos abiertos, se trabaje para solucionarlos.

Proponemos:

*La información que deba ser objeto de publicidad activa se ofrecerá, siempre que sea técnicamente posible, en formatos electrónicos que permitan su redistribución, reutilización y aprovechamiento, debiendo utilizarse estándares abiertos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público y demás normativa que le sea de aplicación. **El Gobierno de la Comunidad de Madrid establecerá un plan para transformar y trabajar desde el inicio con formatos reutilizables, prestando especial atención a aquellos solicitados con más frecuencia por la ciudadanía***

- Artículo 13. Condiciones de reutilización de la información

- 13.3 *En el proceso de reutilización de la información no se alterará su contenido, **ni se modificará su sentido***

El “sentido de la información” es un concepto demasiado subjetivo. Proponemos eliminar esa expresión:

En el proceso de reutilización de la información no se alterará su contenido

- Artículo 14. Publicación de la información

- 14.1 [...] *Para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia establecidas por la presente ley, el resto de los sujetos obligados, previstos en los artículos 3 y 4, deberán adoptar aquellos medios que posibiliten la publicación de la información*

Proponemos añadir un matiz que consideramos muy importante, a tenor del precedente negativo de la ley estatal de transparencia:

Para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia establecidas por la presente ley, el resto de los sujetos obligados, previstos en los artículos 3 y 4, deberán adoptar aquellos medios que posibiliten la publicación de la información, y su acceso de forma sencilla

- 14.3 Proponemos crear un punto 14.3

El portal de transparencia de la Comunidad de Madrid y las páginas web que ofrezcan esta información deberán incorporar un buscador para facilitar el acceso a la información publicada

- Artículo 16. Información institucional, organizativa y de recursos humanos

Consideramos muy positivo que se publique el nombre, órgano para el que trabaja y retribuciones de todo el personal eventual, pero creemos que se debería ir un paso más. Puesto que no pasan por los mismos procesos de selección de personal que los funcionarios, creemos necesario que la ciudadanía conozca **su trayectoria y los motivos por los que son elegidos para el puesto o área de trabajo**, más allá de que cuenten con la confianza de quienes les nombra. Por eso, proponemos dos opciones: o añadir un matiz en artículo 16.2e o modificar el 17:

- 16.2.e *La relación del personal eventual existente, con indicación expresa de su identificación y el órgano para el que presta las mismas [sic], así como sus retribuciones*

Proponemos:

La relación del personal eventual existente, con indicación expresa de su identificación y el órgano para el que presta las mismas[sic], así como sus retribuciones anuales y su CV completo

- 17 *Las Administraciones, entidades e instituciones referidas en el artículo 3, deberán publicar la siguiente información relativa a sus altos cargos, así como del resto de personal con funciones directivas, cuyos puestos de trabajo no se encuentren reservados a personal funcionario o laboral, entre los que se encontrará el personal contratado en régimen de alta dirección*

Proponemos:

*Las Administraciones, entidades e instituciones referidas en el artículo 3, deberán publicar la siguiente información relativa a sus altos cargos, así como del resto de personal con funciones directivas, entre los que se encontrará el personal contratado en régimen de alta dirección. **Esta información incluirá a todo el personal eventual***

- 16.2.g [...] *Asimismo, se publicarán las resoluciones de autorización o denegación de compatibilidad que afecten a los empleados públicos y las que autoricen el ejercicio de la actividad privada al cese de los altos cargos y personal equivalente con funciones directivas*

Creemos que es imprescindible añadir las **denegaciones de compatibilidad y los argumentos que llevan a la concesión o denegación de compatibilidades**. Proponemos:

*Asimismo, se publicarán las resoluciones de autorización o denegación de compatibilidad que afecten a los empleados públicos y las que autoricen el ejercicio de la actividad privada al cese de los altos cargos y personal equivalente con funciones directivas, **así como los razonamientos que lleven a tomar una u otra decisión a la [autoridad competente](#)**¹*

- 16.3d. *Las retribuciones de cualquier clase por dietas, asistencias a sesiones u otro tipo de compensaciones que puedan establecerse al respecto para cualquier organismo o ente público propio o no de la Comunidad de Madrid*

Creemos que es necesario mencionar específicamente **los viajes y desplazamientos derivados de la actividad** de un cargo público. Proponemos:

*Las retribuciones de cualquier clase por dietas, **viajes**, asistencias a sesiones u otro tipo de compensaciones que puedan establecerse al respecto para cualquier organismo o ente público propio o no de la Comunidad de Madrid*

- Artículo 17. Información sobre altos cargos y personal equivalente con funciones directivas
 - 17.i *El conjunto de actividades programadas que constituyen las **agendas institucionales** se publicarán previamente a la realización de los actos que se incluyan y serán públicas al menos durante un año*

¹ Propuestas de Civio a los partidos ante las elecciones del 20D: Publicación de las denegaciones de compatibilidad de los altos cargos y las razones del sí o el no <http://propuestas.civio.es/#publicacion-de-las-denegaciones-de-compatibilidad-de-los-altos-cargos-y-las-razones-del-si-o-el-no>

Proponemos:

*El conjunto de actividades programadas que constituyen las **agendas completas de trabajo** se publicarán previamente a la realización de los actos que se incluyan, **excepto cuando lo impidan razones de seguridad**, y serán **públicas de forma indefinida***

- Posible incumplimiento de la ley estatal en los artículos 17 y 18

Aunque en esta norma se obvie, la norma estatal obliga a las entidades que aquí se regulan en el artículo 4 (partidos, sindicatos, organizaciones empresariales y entidades con más de un 30% de subvención) a publicar **funciones, estructura y organigrama actualizado que identifique a los responsables y su CV. También las retribuciones anuales de altos cargos**. No entendemos que la norma autonómica suponga un paso atrás con respecto a la estatal. Así, proponemos que se cambie por, como mínimo, y teniendo en cuenta que incluiríamos aquí a quienes tienen ese porcentaje de contratos:

- 17.j *Las entidades del artículo 4 tendrán las obligaciones de **publicidad establecidas en la normativa estatal***

- Artículo 18. Información sobre el funcionamiento de los órganos de gobierno

- 18.c *La información relativa a las campañas de publicidad que hubieran promovido o contratado, así como de la financiación pública correspondiente a las mismas*

Con el redactado actual, esta obligación incluye también a los sujetos obligados del artículo 3 y a las del artículo 4. Así, sindicatos, empresas y partidos tendrían obligación de publicar datos sobre sus campañas de publicidad. Creemos que se puede deber a un error del redactado. El asunto de las campañas de publicidad institucional surge de nuevo más adelante, donde detallaremos nuestra propuesta en esta materia.

- Artículo 19. Información sobre las relaciones con los ciudadanos y la sociedad

- 19.b *Las listas de espera existentes para el acceso a cualquiera de los servicios que preste la Administración pública, sin perjuicio de las singularidades que se puedan establecer en diferentes ámbitos. En el ámbito social, sanitario y educativo la actualización de las listas de espera se realizará diariamente, posibilitando a los usuarios de los servicios, mediante un código personal informático, conocer la situación en la que se encuentra su petición*

Es una medida muy positiva. No obstante, no resulta claro si cualquier ciudadano podrá conocer **cuántas personas se encuentran en lista de espera y qué tiempos de espera se registran antes de recibir atención**. Por lo tanto, proponemos:

Las listas de espera existentes para el acceso a cualquiera de los servicios que preste la Administración pública, sin perjuicio de las singularidades que se puedan establecer en diferentes ámbitos. En el ámbito social, sanitario y educativo la actualización de las listas de espera se realizará diariamente, posibilitando a los usuarios de los servicios, mediante un código personal informático, conocer la situación en la que se encuentra su petición, sin perjuicio de que la información del número de personas y tiempo de espera sea público de forma abierta para cualquier ciudadano

- 19.f *Información sobre el procedimiento existente de sugerencias y reclamaciones sobre el funcionamiento de los servicios*

Proponemos:

Información sobre el procedimiento existente de sugerencias y reclamaciones sobre el funcionamiento de los servicios que incluya el listado de quejas y reclamaciones más habituales, así como las soluciones que se han llevado a cabo para responder ante ellas

- Artículo 20. Información de relevancia jurídica en materia normativa

Se nos plantea una duda: según el redactado, esta obligación solo afecta a la Administración de la Comunidad de Madrid. ¿Y a las entidades locales en el ámbito de la comunidad autónoma, que sí está incluidas en la ley de transparencia estatal? La obligación de publicidad activa de la información jurídica también debería incluirlas en aquellos procesos jurídicos que les afecten (reglamentos, normas, etc).

- 20.1 *La Administración de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de sus competencias y funciones, publicará*

Proponemos:

La Administración de la Comunidad de Madrid y las entidades locales, en el ámbito de sus competencias y funciones, publicará

- 20.1a *Los anteproyectos de ley, proyectos de ley y proyectos de decretos legislativos cuando se solicite, en su caso, el dictamen de la Comisión Jurídico Asesora de la Comunidad de Madrid u órgano*

consultivo equivalente. En el caso de que no sea preceptivo dicho dictamen, se efectuará en el momento de su aprobación por el Consejo de Gobierno

Permitir a los ciudadanos conocer de primera mano y en detalle la **huella legislativa y el proceso de tramitación de las leyes** es un aspecto fundamental. Hacer públicas las normas **una vez que ya están aprobadas** no es transparencia sino una obstrucción a la participación pública y al debate. Así se priva al ciudadano de participar activamente en la vida pública. Por eso, publicar solo los documentos en tramitación cuando haya una audiencia pública o se soliciten dictámenes consultivos es una apreciación por debajo de los estándares de transparencia, aunque así lo establezca la ley estatal. Basados en esto, proponemos:

Los anteproyectos de ley, proyectos de ley y proyectos de decretos legislativos en el momento de su aprobación por el Consejo de Gobierno

- 20.1b *Los proyectos de reglamentos se harán públicos en el momento en que, en su caso, se sometan al trámite de audiencia o información pública*

Sucede lo mismo. Proponemos:

Los proyectos de reglamentos y reglamentos se harán públicos en el momento de su aprobación

- 20.2 *A los efectos anteriores, la Administración pública de la Comunidad de Madrid publicará en el Portal de la Transparencia, el calendario legislativo de las normas que tenga previsto tramitar el Consejo de Gobierno, así como la relación actualizada de las normas legislativas y reglamentarias en curso, indicando su objeto y estado de tramitación*

Proponemos:

*A los efectos anteriores, la Administración pública de la Comunidad de Madrid publicará en el Portal de la Transparencia, el calendario legislativo de las normas que tenga previsto tramitar el Consejo de Gobierno, así como la relación actualizada de las normas legislativas y reglamentarias en curso, indicando su objeto y estado de tramitación, **así como los documentos tratados durante ese proceso***

- Artículo 21. Información sobre contratos

En el punto, la propuesta de obligaciones de publicidad activa de la Comunidad de Madrid es prácticamente idéntica a la de la ley estatal. Proponemos introducir una serie de mejoras:

- 21.c *Procedimiento utilizado para su celebración*

Proponemos:

Procedimiento utilizado para su celebración y razón aplicable, en el caso de recurrir a procesos distintos del concurso abierto ordinario

- 21.e *La composición, convocatorias y actas de las reuniones de las mesas de contratación*

Proponemos:

La composición, incluyendo nombre, apellidos y cargo de sus miembros, convocatorias y actas de las reuniones de las mesas de contratación

- 21.f *Número de licitadores participantes en el procedimiento*

Proponemos:

Número de licitadores participantes en el procedimiento e identificación de los mismos

- 21.g *Identidad del adjudicatario y, en su caso, porcentaje de baja de su oferta*

Proponemos:

Identidad del adjudicatario y, en su caso, porcentaje de baja de su oferta y relación con el resto de licitadores, o resultados de las evaluaciones

- 21.k *Modificaciones y prórrogas*

Proponemos:

Modificaciones y prórrogas en el momento de su aprobación

Proponemos crear un nuevo punto, P:

Toda la información de los puntos anteriores estará unificada en una única URL por contrato, para permitir consultar los datos básicos y la evolución del mismo de forma sencilla y clara.

- 21.2 *La Administración de la Comunidad de Madrid publicarán una relación con la totalidad de los contratos vigentes, en la que se incluirán*

los datos relativos a la denominación, el objeto, la vigencia, la empresa o entidad adjudicataria [...]

Proponemos:

La Administración de la Comunidad de Madrid publicarán una relación con la totalidad de los contratos desde la entrada en vigor de la ley estatal. Esa relación permanecerá en la web de transparencia sin caducidad. Se incluirán los datos relativos a la denominación, el objeto, la vigencia, la empresa o entidad adjudicataria..."

Además, proponemos **suprimir la referencia a las campañas de publicidad institucional en este punto**. De nuevo, vuelven a ser reguladas en el artículo 25.

- Artículo 23. Información sobre concesión de servicios públicos

Proponemos añadir un punto d)

Las evaluaciones de servicio llevadas a cabo por las entidades responsables y las posibles sanciones o modificaciones de las mismas, así como los acuerdos que impliquen modificaciones en los términos del contrato de concesión

- Artículo 24. Información sobre subvenciones

Este artículo, de nuevo, imita una de las disposiciones de la Ley de Transparencia estatal. Para que los ciudadanos tengamos más información sobre el proceso de toma de decisiones, proponemos cambiar:

- 24.e *El importe*

Proponemos añadir un punto d)

El importe, así como la fórmula empleada para hacer el cálculo y los resultados de los mismos que llevan a ese importe

- Artículo 25. Información presupuestaria, económica y financiera

Con el redactado actual, este proyecto de ley es menos exigente con las obligaciones de publicidad activa de información económica, presupuestaria y financiera que la ley estatal, que también incluye a partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y entidades privadas por encima de determinado umbral en subvenciones. Pensamos que una norma autonómica, dentro de su marco de aplicación, no puede rebajar las obligaciones de la

legislación estatal. Por eso creemos que en este texto habría que incluir, como mínimo:

- **Los sujetos obligados por el artículo cuatro tendrán las mismas obligaciones de publicidad activa en materia de información presupuestaria, económica y financiera que establece la Ley 19/2013, de 9 de diciembre**

En este artículo, nos gustaría que se hicieran públicas las razones que supongan un desvío en la ejecución de más de un 10% sobre el presupuesto habitual. También creemos que debe haber rendición de cuentas y debate público sobre la **ejecución**, en línea con esta [propuesta](#)²

- 25.a **Los presupuestos, con descripción de los principales subconceptos e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones públicas**

Los presupuestos, incluyendo la clasificación orgánica -desglosada a nivel de departamento-, funcional -desglosada a nivel de programa- y económica -desglosada a nivel de subconcepto e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución -con los datos al mismo nivel de detalle que el presupuesto- y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones públicas

- 25.e **El gasto público realizado en campañas de publicidad institucional**

Proponemos, en línea con nuestra propuesta de transparencia relacionada con las [campañas de publicidad institucional](#)³:

El gasto público realizado en campañas de publicidad institucional, incluyendo el desglose de anuncios y presupuesto por cabeceras, así como los criterios para ese reparto

- 25.g **Los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, en su caso, aprobados**

Proponemos:

² Propuestas de Civio a los partidos ante las elecciones del 20D: Publicación de la ejecución presupuestaria al mismo nivel de desglose que los PGE <http://propuestas.civio.es/#publicacion-de-la-ejecucion-presupuestaria-al-mismo-nivel-de-desglose-que-los-pge>

³ Propuestas de Civio a los partidos ante las elecciones del 20D: Publicación del reparto por cabeceras de la publicidad institucional <http://propuestas.civio.es/#publicacion-del-reparto-por-cabeceras-de-la-publicidad-institucional>

*Los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, en su caso, aprobados, **así como las justificaciones de los desvíos***

- Artículo 26. Información sobre el patrimonio

- 26.1b *La relación de bienes inmuebles que se detenten [sic] en virtud de cualquier derecho y título, debiendo especificar si están ocupados o no por las dependencias de sus órganos o servicios, o si se utilizan por terceros y, en su caso, la persona o entidad beneficiaria, el destino, el título y el régimen económico de la cesión*

Proponemos:

*La relación de bienes inmuebles que se detenten [sic] en virtud de cualquier derecho y título, debiendo especificar si están ocupados o no por las dependencias de sus órganos o servicios, o si se utilizan por terceros y, en su caso, la persona o entidad beneficiaria, el destino, el título y el régimen económico de la cesión, **así como su cuantía***

- 26.1d *La relación de vehículos de los que sean titulares y los arrendados o utilizados bajo cualquier régimen legalmente previsto*

Proponemos:

*La relación de vehículos de los que sean titulares y los arrendados o utilizados bajo cualquier régimen legalmente previsto, **además de su función y destino***

- Artículo 27. Información sobre planes y programas

Proponemos **eliminarlo** ya que esto está regulado por el artículo 18.3b

- Artículo 31. Ejercicio del derecho de acceso a la información pública

De nuevo, **solo regula el derecho de acceso en el ámbito de la Administración de la Comunidad de Madrid, y no de las entidades locales ni de otros entes públicos**. Ni siquiera afecta a todos los sujetos del artículo 3, sino solo a los que tengan representación.

Creemos que este punto merece un título propio, como sucede en la mayor parte de la legislación vigente. El procedimiento para ejercer el derecho de acceso debe **ser claro y sencillo**. Aún a expensas de la aprobación de un reglamento de aplicación del mismo, la escasa

información que ofrece este proyecto de ley -una sola página- genera un alto grado de inseguridad jurídica y abre la puerta a infinidad de incumplimientos en el futuro.

Creemos muy necesario **definir en esta ley el proceso de solicitar información, los plazos...** información que podemos encontrar en cualquier ley de transparencia nacional, autonómica o local.

- 31.a.1 *La identidad del solicitante o de su representante*

De nuevo, esto hay que delimitarlo. No es lo mismo exigir al solicitante que se identifique con nombre y apellido que hacerlo a través de un complejo sistema de identificación electrónica que, como sucede con el portal de transparencia de la AGE, disuade a los ciudadanos de pedir información.

TÍTULO II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- Artículo 32. Ámbito objetivo y subjetivo de aplicación

- 32.2b [...] *entidades cuyo ámbito de actuación sea la Comunidad de Madrid, así como a las personas y organizaciones inscritas en el Registro Público de grupos de interés*

Tal y como está redactado, al señalar a las entidades de ámbito de actuación en la Comunidad de Madrid y además a aquellas registradas como grupo de interés, parece indicar que las primeras no tienen obligación de registrarse. Por eso proponemos un cambio en el redactado:

*[...] entidades cuyo ámbito de actuación **incluya** la Comunidad de Madrid, así como a las personas y organizaciones inscritas en el Registro Público de grupos de interés*

- Artículo 33. Garantías de la participación ciudadana

- 33.b *El derecho a participar en la elaboración, modificación y revisión de anteproyectos de ley, disposiciones de carácter general, planes, programas y otros instrumentos de planificación en los que se prevea su participación, así como a acceder a la información señalada en el título I*

Creemos que la participación en la vida pública no se pone en marcha solo cuando lo decide el ejecutivo, sino que es un derecho reconocido en la Constitución Española. El interés por participar, por ejemplo, en la tramitación de una norma, puede surgir espontáneamente de la ciudadanía en cualquier momento. Por ejemplo, escribiendo un carta

a sus representantes, pidiendo una reunión o iniciando una recogida de firmas. Por eso, proponemos un cambio:

El derecho a participar en la elaboración, modificación y revisión de cualquier normativa pública, planes, programas y otros instrumentos de planificación, así como a acceder a la información señalada en el título I

TÍTULO III. ORGANIZACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL

Este punto nos parece **el más conflictivo y problemático** de este proyecto de ley. El artículo 35 señala a una consejería (pendiente de designar) para coordinar las políticas de gobierno abierto. El 36 apunta a una Comisión Interdepartamental para la Transparencia de la Comunidad de Madrid, adscrita a la consejería para “dictar instrucciones y fijar criterios”, “formular observaciones al informe anual”, “instar la incoación del procedimiento disciplinario o sancionador” o requerir el cumplimiento de obligaciones de publicidad activa.

Este órgano es **completamente dependiente del ejecutivo**: lo forman el titular de la Consejería designada, un director general, los secretarios generales técnicos de todas las consejerías y otros funcionarios adscritos a la Comunidad de Madrid. El Ejecutivo es evaluador, guía, juez y parte, algo considerado **inadmisible** según los estándares internacionales de transparencia. **Ni el más mínimo viso de independencia.**

Nuestra propuesta es crear un **organismo independiente, con participación de sociedad civil, funcionarios de la Comunidad de Madrid y expertos, que vigile, evalúe, resuelva los recursos y sancione**. Es decir, concentrar las funciones vinculadas a este ámbito en un solo ente, evitando además problemas de coordinación. Debe ser independiente y contar con los fondos necesarios para desempeñar su mandato. A lo largo del tiempo que lleve su creación y puesta en marcha, recomendamos depositar las tareas de resolución de recursos y las sanciones en manos del **Consejo de Transparencia y Buen Gobierno**, que opera a nivel estatal.

También opinamos que el Tribunal Administrativo de la Contratación Pública ya tiene suficientes responsabilidades que demandan su tiempo y su conocimiento especializado.

TÍTULO IV. REGISTRO PÚBLICO DE GRUPOS DE INTERÉS

- Artículo 38. Creación del registro publico de grupos de interés de la Comunidad de Madrid
 - 38.1 [...] **con capacidad de influir en la elaboración de normas jurídicas y en la elaboración y aplicación de las políticas públicas en defensa de**

intereses propios, de terceras personas u organizaciones o incluso de intereses generales

Proponemos:

[...] con intención de influir en la elaboración de normas jurídicas y en la elaboración y aplicación de las políticas públicas en defensa de intereses propios, de terceras personas u organizaciones o incluso de intereses generales

- 38.3 *La solicitud de inclusión en el Registro es de carácter voluntario, público y gratuito*

La experiencia acumulada en aquellas jurisdicciones que ha intentan regular la actividad de los grupos de interés **con registros de carácter voluntario** muestra que este factor les resta completamente la eficacia. Creemos que puede ser voluntario **siempre que no esté permitido reunirse con altos cargos ni representantes del gobierno si no se está inscrito**. Este aspecto debe quedar completamente claro en el redactado de la ley, y venir acompañado de un régimen de sanciones:

La solicitud de inclusión en el Registro es de carácter voluntario, público y gratuito. Solo aquellos inscritos en el registro tendrán derecho al acceso a los representantes públicos establecido en el artículo 42.2

- Artículo 39. Personas y actividades incluidas en el Registro Público de Grupos de Interés

- 39 *Podrán inscribirse en el Registro Público de Grupos de Interés*

Proponemos:

Deberán inscribirse en el Registro Público de Grupos de Interés antes de reunirse o contactar con cargos públicos

- 39.a *Las personas y organizaciones que, independientemente de su forma o naturaleza jurídica, en interés de otras personas u organizaciones realizan actividades susceptibles de influir en la elaboración de leyes, normas con rango de ley o disposiciones generales o en la elaboración y aplicación de las políticas públicas*

Proponemos incluir también a las personas y organizaciones que traten de influir también **en interés propio, e incluso sin personalidad jurídica (como se marca en el punto siguiente, que proponemos eliminar, puesto que no es necesario con este**

nuevo redactado y enrevesa la norma). Además, con el redactado actual se queda fuera la influencia en la elaboración de **reglamentos**:

Las personas y organizaciones que, independientemente de su forma o naturaleza jurídica, **o incluso sin tener personalidad jurídica establecida**, en interés de otras personas u organizaciones, del interés general **o del suyo propio**, realizan actividades susceptibles de influir en la elaboración de **cualquier norma o aplicación de políticas públicas**

- Artículo 40. Personas y actividades excluidas del Registro Público de Grupos de Interés

Proponemos la eliminación de este artículo. No compartimos que se establezcan excepciones que podrían dar lugar a que un abogado, por ejemplo, puedan saltarse la obligación de registrarse cuando esté realmente ejerciendo con la intención de influir en representación de un interés propio o ajeno. Si la definición es clara: "**personas o entidades con intención de influir en políticas públicas**" los supuestos que se plantean en este artículo no tienen sentido.

- Artículo 41. Contenido del Registro Público de Grupos de Interés

- 41.b *Información relativa a las actividades que realizan las personas y organizaciones inscritas, a su ámbito de interés y a su financiación*

Para evitar algunos de los problemas que la normativa de la Generalitat de Cataluña sobre regulación de lobbies ha puesto sobre la mesa, proponemos:

Información relativa a las actividades que realizan las personas y organizaciones inscritas, así como a aquellas que representen, si las hay, a su ámbito de interés concreto y normas sobre las que tienen interés y a su financiación

- 41.2 [...] *Reuniones y audiencias celebradas con autoridades, cargos públicos, miembros electos o diputados,*

Tenemos dudas de que la Comunidad de Madrid tenga competencias para regular las reuniones de los diputados electos en la Asamblea de Madrid, que es un organismo autónomo y se regula a través de su propio reglamento.

- Artículo 42. Obligaciones y derechos de los grupos de interés inscritos

- 42.a *Actuar en defensa de intereses propios, de terceras personas u organizaciones o incluso de intereses generales ante los cargos,*

autoridades y empleados públicos como grupo de interés inscrito en el Registro

Este punto es clave para dejar claro que, para poder reunirse, necesitar estar inscrito en el registro. Proponemos cambiarlo por:

Actuar en defensa de intereses propios, de terceras personas u organizaciones o incluso de intereses generales ante los cargos, autoridades y empleados públicos. Los no inscritos no podrán ejercer este derecho

- Artículo 43. Código de principios de actuación

- 43.a *No difundir información de carácter **confidencial** que pudieran conocer con motivo de las tareas que se ejerzan*

Proponemos **eliminar este punto**. Si un cargo público comparte información considerada “confidencial” con un grupo de interés, es información a la que cualquier ciudadano debería tener igual acceso.

- Artículo 44. Medidas de aplicación en caso de incumplimiento

Proponemos dejar claro en este artículos las consecuencias de mantener reuniones sin estar inscrito en el registro, y añadir un punto 3), que sería:

- 44.3 *La **celebración de reuniones o contactos con intención de influir en políticas públicas desarrollado en este título sin estar inscritos en el registro será considerado un incumplimiento del mismo y sancionado conforme al artículo 50***

Con esta modificación, cambia la numeración de los artículos. En el actual punto 4), que pasaría a ser el 5), dice:

- 44.4a *El **procedimiento de tramitación de las denuncias y de investigación debe ser realizado por el responsable del Registro y debe garantizar la audiencia del afectado***

Proponemos:

*El **procedimiento de tramitación de las denuncias y de investigación debe ser realizado por el responsable del Registro hasta que se cree el organismo responsable de vigilar el cumplimiento de las normas contenidas en esta ley, que pasará a encargarse y debe garantizar la audiencia del afectado***

TÍTULO V. RÉGIMEN DISCIPLINARIO Y SANCIONADOR

Consideramos muy positivo que existan sanciones, pero es necesario que las aplique un **organismo independiente**.

- Artículo 47. Faltas disciplinarias

- 47.1.a *El incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en el título I cuando se hayan desatendido tres veces en un año natural el requerimiento expreso de la Comisión Interdepartamental para la Transparencia de la Comunidad de Madrid*

Como se contempla el plazo de un año y tras requerimiento expreso, proponemos bajar a **dos desatenciones** en lugar de tres:

*El incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en el título I cuando se hayan desatendido **dos veces** en un año natural el requerimiento expreso de la Comisión Interdepartamental para la Transparencia de la Comunidad de Madrid*

- 47.1.b *El incumplimiento cinco veces en un mes de la obligación de resolver en plazo las solicitudes de acceso a la información pública*

Proponemos bajar a **dos incumplimientos en un mes**:

*El incumplimiento **dos veces** en un mes de la obligación de resolver en plazo las solicitudes de acceso a la información pública*

Creemos además que se debe introducir un punto más, f)

- 47.1.f ***Reunirse con personas que pretendan influenciar en políticas públicas sin estar inscritas en el registro de grupos de interés***
- 47.2 Faltas graves

47.2.a *El incumplimiento de la obligación de publicidad activa previstas en el título I, cuando se haya desatendido dos veces en el periodo de un año natural el requerimiento expreso [...]*

Como hemos propuesto un cambio ya en el 47.1.a, modificaríamos este punto de la siguiente forma:

El incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en el título I dos veces en un año natural

Hemos suprimido el requerimiento expreso para que también se abra la puerta, por ejemplo, a la denuncia externa, por ejemplo, de un ciudadano.

- Artículo 49. Procedimiento y prescripción de las infracciones y sanciones disciplinarias

La clave en este punto es **quién impone las sanciones**. Para altos cargos y personal equivalente, instruye la Dirección General competente en materia de calidad de los servicios. Sin embargo, pero quien impone las sanciones es el Consejo de Gobierno. Y, si es infracción de consejeros, las sanciones las impone la presidenta de la Comunidad de Madrid. **El Ejecutivo es el encargado de sancionarse a sí mismo**. Así, el sistema sancionador nace lastrado desde el principio. Proponemos:

La iniciación, instrucción e imposición de sanciones corresponderá al órgano regulador de transparencia creado en esta ley

- Artículo 50. Personas responsables en el régimen sancionador

Proponemos añadir un tercer punto, 50,c)

- 50.c *Los grupos de interés definidos en el artículo 39*

- Artículo 51. Infracciones de las personas obligadas al suministro de información

Proponemos añadir un tercer apartado en el punto 1

- 51.1.d *Acudir a reuniones con representantes públicos sin estar inscritos en el registro.*

- Artículo 53. Procedimiento sancionador y prescripción de las infracciones y las sanciones

Aunque valoramos positivamente este régimen sancionador, creemos que su aplicación práctica es **demasiado compleja** con este redactado. Este artículo introduce una cuarta y quinta autoridades con 'peso regulador/sancionador': la Secretaría General Técnica de la Consejería competente (que debe iniciar e instruir el procedimiento sancionador) para los sujetos de los artículos 4 y 5, y el Consejero con competencia sobre la actividad que corresponda (que debe imponer las sanciones).

Por eso, **como en el artículo 49**, proponemos la creación de un único organismo independiente de regulación y con capacidad sancionadora.

49. *La iniciación, instrucción e imposición de sanciones corresponderá al órgano regulador de transparencia que se cree*

- Disposición adicional única. Publicidad de las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales

Proponemos añadir también las **declaraciones de actividades**.

Además, deberán publicar las declaraciones de actividades recogidas en el artículo 9 de la Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid.

- Disposición final primera. Desarrollo reglamentario

El Gobierno de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de sus competencias, podrá dictar cuantas disposiciones sean necesaria[s] para la ejecución y desarrollo de lo establecido en esta ley

Uno de los escollos más significativos en la implementación de la norma estatal es que entró en vigor con el estatuto del CTBG recién aprobado y, a estas alturas, sigue sin reglamento, lo que provoca múltiples problemas de diferencias de aplicación e inseguridad jurídica. Por eso, la norma no puede entrar en vigor sin que sus reglas estén 100% claras para todos.

Proponemos:

*El Gobierno de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de sus competencias, podrá dictar cuantas disposiciones sean necesaria[s] para la ejecución y desarrollo de lo establecido en esta ley. **Entre estas disposiciones, se aprobará, antes de la entrada en vigor de esta ley, un reglamento de transparencia y acceso a la información, un reglamento del registro de grupos de interés y el estatuto del nuevo órgano regulador de transparencia, así como un plan de formación en transparencia y acceso a la información para funcionarios.***

- Disposición final cuarta. Entrada en vigor

- *2 Las entidades locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid dispondrán de un plazo máximo de un año, desde la entrada en vigor de la presente ley, para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta ley, salvo lo dispuesto en los títulos II, III, IV y V, que no les será de aplicación*

Dado que las entidades locales se quedan fuera de los títulos II (participación), III (organización de la transparencia en la administración regional), IV (grupos de interés) y V (régimen sancionador), proponemos añadir:

- *2 Las entidades locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid dispondrán de un plazo máximo de un año, desde la entrada en vigor de la presente ley, para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta ley, salvo lo dispuesto en los títulos II, III, IV y V, que no les será de aplicación. Sin perjuicio de ello, las entidades locales regularán los registros de interés formulando sus propias ordenanzas.*

ANEXO. DOCUMENTOS COMPLEMENTARIOS

1. [Decálogo de propuestas de Civio para partidos políticos, con puntos dedicados a agendas, acceso a la información, contratación, presupuestos y publicidad institucional vinculados a este Anteproyecto.](#)
2. [Criterio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre información auxiliar o de apoyo.](#)
3. [Recomendaciones y críticas de Civio al borrador de reglamento de la Ley de Transparencia.](#)
4. [Informe del CTBG sobre el reglamento de desarrollo de la Ley de Transparencia.](#)

SOBRE LA FUNDACIÓN CIVIO

www.civio.es

La Fundación Ciudadana Civio 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](#), [España en llamas](#), [Quién Manda](#), [Medicamentalia](#) y, muy pronto, [¿Quién cobra la obra?](#)

Para más información, escribenos a contacto@civio.es