



RECOMENDACIONES PARA LA MEJORA DE LA ORDENANZA DE TRANSPARENCIA DEL AYTO. DE MADRID DE ACCESS INFO EUROPE

Eva Botella

Este documento es el informe de la sistematización de la experiencia “Recomendaciones para la mejora de la ordenanza de transparencia del Ayuntamiento de Madrid” desarrollada por Access Info Europe y forma parte de la investigación “Iniciativas de la sociedad civil para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 5, 11 y 16 en la ciudad de Madrid”. Dicha investigación ha sido desarrollada por la Universidad Autónoma de Madrid a través del Instituto de Derechos Humanos, Democracia, Cultura de Paz y No violencia (DEMOSPAZ), la Cátedra UNESCO en Educación para la Justicia Social, el Instituto Universitario de Estudios de la Mujer (IUEM) y el Instituto Universitario de Necesidades y Derechos de la Infancia (IUNDIA). Ha sido financiada por el Ayuntamiento de Madrid en el marco de la Convocatoria Pública de Subvenciones para Proyectos de Investigación en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Educación para un Desarrollo Sostenible y una Ciudadanía Global para el ejercicio 2020 (Ref.: 2020/553-0725)¹.

1. Reconstrucción histórica de la experiencia, sus principales hitos y contexto

Access Info Europe² es una organización fundada en Madrid, cuyos estatutos datan de 2006 (con modificaciones posteriores) que está dedicada a la promoción y protección del derecho de acceso a la información como parte del derecho humano a la libertad de expresión³ y como un valor democrático, incluidos los grupos marginados, construyendo redes y alianzas (naciona-

1 La información completa del estudio se puede encontrar en: Murillo, F. J., Belavi, G. y Mesa, M. (Coords.). (2022). *Iniciativas de la sociedad civil para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 5, 11 y 16 en la ciudad de Madrid. Memoria de investigación*. Cátedra UNESCO en Educación para la Justicia Social/Instituto DEMOSPAZ. Disponible en: <https://www.catedraeducacionjusticiasocial.org/odsmadrid/informes>

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

3 La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Claude Reyes y otros Vs. Chile, con fecha 19/09/2006, cuya sentencia es accesible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (sentencias 48135/06 del 25 de junio de 2013 y la sentencia 18030/11 del 8 de noviembre de 2016), la ONU y la OCDE (Artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Observación general Nº 34 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas) lo vincularon al derecho de libertad de expresión, por ser la información requisito imprescindible para poder expresarse libre y correctamente, según informó Access Info Europe en la entrevista realizada el 30 de noviembre de 2021 en su sede en Madrid, y según recoge pormenorizadamente el documento realizado y proporcionado por Access Info Europe, creado el 7 de noviembre de 2019, titulado *El derecho de Acceso a la Información y su estrecho vínculo con el derecho a la Libertad de Expresión*. Access Info Europe, en cualquier caso, desearía que el derecho a la información fuese reconocido como derecho fundamental en España, vinculado al de la libertad de expresión, en concordancia con las resoluciones de los tribunales internacionales; véase además: Access Info: https://15mpedia.org/wiki/Access_info y <https://www.access-info.org/es/2016-12-10/mas-de-40-academicos-espanoles-reclaman-el-reconocimiento-del-derecho-de-acceso-a-la-informacion-como-un-derecho-fundamental/>.

les, europeas y transatlánticas) de organizaciones para el fomento de la transparencia (por citar una, participa en Open Government Partnership –OGP- o Alianza para el Gobierno Abierto).

Sus orígenes en España, y en Madrid, tienen relación con el aprendizaje previo de su fundadora en otras organizaciones (como Open Society o Article 19), y también en países de América Latina, en donde existía una gran preocupación por la inexistencia en España de una Ley de Acceso a la Información, frente a otros muchos países que contaban con ella (muchos de ellos Latinoamericanos). De modo que este fue uno de los propósitos (además de reforzar la transparencia en Europa) de Helen Darbshire cuando creó Access Info Europe, que inició el trabajo en esta dirección en 2006 (creando, junto a otras organizaciones a la Coalición Pro-Acceso para solicitar una Ley de Transparencia al gobierno)⁴ para culminar con la aprobación de dicha ley (La Ley española de Transparencia de 2013, que entró en vigor en 2014): uno de los grandes hitos de Access Info Europe y de La Coalición Pro Acceso, que participaron en la consulta para la redacción de la misma. Helen Darbshire también colaboró en el proceso de elaboración del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos (un referente en normativa europea sobre transparencia desde 2009), que España ha firmado (pendiente de ratificación) en noviembre de 2021⁵.

La labor de Access Info Europe ha sido crucial para la existencia de diversas leyes de transparencia españolas. La participación de Access Info Europe en Open Government Partnership (OGP), en la que su Directora Ejecutiva, Helen Darbshire es miembro del Comité Directivo desde 2016 (y, de hecho, colaboró en la configuración de la Alianza desde 2011), ha sido y es esencial en relación con las leyes de transparencia españolas a diversos niveles (locales, comunitarias y nacional). Formar parte de OGP demanda la elaboración de planes e implementación de acciones entorno a los cuatro pilares del Gobierno Abierto, a saber: transparencia, participación, rendición de cuentas e integridad. En 2012 España era el único país europeo de más de un millón de personas que no contaba con una ley de transparencia y acceso a la información (de donde, además, se derivó la creación de un Consejo de Transparencia nacional), y formar parte de esta agilizó su elaboración y aprobación, siendo un requisito para su membresía comprometerse a elaborarla en su primer plan⁶.

Otro gran hito de Access Info Europe, junto con otras organizaciones de la sociedad civil, es haber logrado que el gobierno consulte los planes de acción nacional con la sociedad civil (a diferencia de los dos primeros presentados), en consonancia con el entendimiento de la alianza OGP: de hecho, El IV Plan de Acción se diseñó de forma conjunta entre la sociedad civil y el Gobierno. Desde el III Plan la sociedad civil pudo hacer un seguimiento de estos, creándose para ello el Foro de Gobierno Abierto, que diseña y hace un seguimiento de los planes. Dicho Foro está compuesto por 64 miembros, combinando en paridad a miembros de los gobiernos (electos, a niveles desde el estatal hasta el local) y de sociedad civil (entendiendo por sociedad civil a 32 organizaciones y académicos nombrados). Particularmente el Foro diseñó del cuarto plan: partió de propuestas ciudadanas previas que fueron sometidas a votación, para incluir 10 grandes compromisos, que engloban compromisos específicos, que incluyen los 18 compromisos solicitados por la Coalición Pro Acceso (incluyendo la firma del Convenio del Consejo de Europa sobre Acceso a Documentos Públicos, firmado en noviembre de 2021, actualmente pendiente de ratificar)⁷.

4 Primera Reunión de la Coalición Pro Acceso, 27 de septiembre de 2006, que enumera las organizaciones firmantes, entre las que se encuentran Access Info Europe, Greenpeace, Amnistía Internacional o la Universidad Complutense de Madrid: documento proporcionado por Access Info Europe.

5 Información proporcionada en la entrevista realizada el 30 de noviembre de 2021 en la sede de Access Info Europe en Madrid.

6 Información proporcionada en la entrevista realizada el 30 de noviembre de 2021 en la sede de Access Info Europe en Madrid.

7 Ya, mediante la Ley de Transparencia, Access Info Europe solicitó información al gobierno sobre el estado de

A su vez, la participación en OGP del Ayuntamiento de Madrid implicaba un compromiso de elaboración de ordenanzas de transparencia, afectando directamente a la acción específica que explica este informe, proponiendo medidas en la modificación de la ordenanza planteada por dicho ayuntamiento. La inclusión del Ayuntamiento de Madrid en 2016 implicó la elaboración de un primer plan de acción con una ordenanza sobre transparencia (el segundo plan de acción es de 2018), basada en la Ley de Transparencia Nacional, más general. Pero en 2019 la Comunidad Autónoma de Madrid elaboró una ley de transparencia (siendo una de las últimas comunidades autónomas en realizarla) que entró en vigor en enero de 2020, e implicaba, además, la creación de un Consejo de Transparencia autonómico, que ha pasado (desde el 3 de noviembre de 2021) a hacerse cargo de las reclamaciones de solicitudes de información producidas en la Comunidad de Madrid (incluyendo las dirigidas al Ayuntamiento), que previamente se acogían al Consejo de Transparencia nacional⁸.

Las denegaciones de solicitud de información se pueden producir por diversas causas, por ejemplo, por los límites que recoge la Ley de Transparencia Nacional (artículos 14 y 15) relativas a la seguridad nacional, entre otros, y por el artículo 18 y la Disposición Adicional Primera de la Ley de Transparencia estatal⁹, a procedimientos administrativos, información de medioambiente, o a aquellos relativos a protección de datos personales, entre otros, que cuentan con una regulación específica. Por otra parte, existen causas de inadmisión de las solicitudes de información diversas. Las causas de inadmisión alegan habitualmente (a todos los niveles, desde el local al nacional) que: 1. La información solicitada está en proceso de elaboración; 2. Existe desconocimiento de quién tiene dicha información; 3. La solicitud es repetitiva o bien abusiva; y 4. Se trata de documentación auxiliar o borradores¹⁰.

Por poner un ejemplo, en muchos casos cuando una historiadora busca documentación en una localidad, incluso muy pequeña, cuando la administración no la admite, habitualmente responde alegando las causas explicadas, tratándose en muchos casos de una acción de agnotología, o generación intencionada de desinformación¹¹. Además, otro de los problemas es que la Ley Nacional de Transparencia es supletoria, no general, pues establece (en su disposición adicional primera) que es subsidiaria de normativas existentes sobre el acceso a la información (más restrictivas, con excepción de la Ley de Acceso a la Información Medioambiental): como la Ley de Patrimonio Histórico¹². Por el ejemplo expuesto previamente, la reclamación en caso de inadmisión de la información solicitada no pasaría al Consejo de Transparencia, sino que dependería de la regulación de Patrimonio, quedando desatendida.

Access Info Europe, por añadidura, gestiona proyectos para fomentar el derecho de acceso a

implementación de los compromisos adquiridos en materia de Gobierno Abierto como miembro del OGP, pero el Gobierno denegó el acceso alegando que se trataba de documentos de carácter “auxiliar”. De ahí Access Info Europe pasó a reclamar ante el Consejo de Transparencia, que les dio la razón, y pasaron a la Audiencia Nacional, que, recurriendo a sentencias previas europeas, dictaminó en su favor. La información ha sido proporcionada en entrevista a 30 de noviembre de 2021.

8 Información proporcionada por Access Info Europe en entrevista el 30 de noviembre de 2021.

9 Esta cuestión del secreto y los límites de la información es muy debatida entre la comunidad científica más informada con criterios de democracia, justicia social y paz: Proctor, Robert N. y Schiebinger, Londa Eds., *Agnotology. The Making and Unmaking of Ignorance*, Stanford U.P., 2008, especialmente Part I. Secrecy, selection and suppression, y más específicamente pp. 37-54.

10 Información proporcionada por Access Info Europe en entrevista el 30 de noviembre de 2021, para lo que remiten a la Ley de Transparencia.

11 Esta es la experiencia de la doctora en historia que elabora este informe, que ha visto sin respuesta su solicitud de acceso a la documentación histórica del Ayuntamiento de Jadraque, Guadalajara, en donde la persona a cargo de la administración alegó desconocimiento de quién tenía dicha documentación, mencionando ciertos colectivos de forma elusiva, pero sin resolver, particularmente aquella relativa a lo que denominó “contienda civil”. Sobre el cambiante concepto político de “guerra civil” y sus derivados, véase: Armitage, David, *Civil Wars: A History in Ideas*. New York: Alfred A. Knopf, 2017.

12 Información proporcionada por Access Info Europe en entrevista el 30 de noviembre de 2021.

la información mediante el incremento de la participación ciudadana (contribuyendo a desarrollar el activismo por la transparencia en la sociedad civil) y la rendición de cuentas de los gobiernos (a nivel internacional, estatal y local), con el ánimo de defender los derechos humanos y promover la democracia. Sus actividades incluyen también la investigación, la observación y la formación de la sociedad civil (por ejemplo, de funcionarios públicos y de periodistas), siendo un ejemplo muy exitoso de su apoyo a los periodistas es el kit Legal Leaks, disponible en 13 idiomas. Además, contribuyen a la elaboración de normas mediante la realización de campañas para la reforma legislativa (por ejemplo, gestionan RTI Rating, que mide la solidez de las leyes de acceso a la información) y presentan litigios sobre cuestiones estratégicas, como el caso ganado contra el Consejo de la UE en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, otro de los hitos más significativos de su trayectoria¹³.

Su objetivo general “es que exista un sólido derecho de acceso a la información, lo que significa que no sólo exista sobre el papel, las normas, constituciones y leyes internacionales, sino que también pueda ejercerse en la práctica para que las personas puedan obtener la información que necesitan para defender los derechos humanos, participar en la toma de decisiones y exigir la rendición de cuentas”¹⁴. En sus estatutos explican que “el derecho de acceso a la información” (también conocido como el derecho a saber o libertad de información) es “el derecho de todas las personas de solicitar y recibir información de entidades públicas (...) y (...) privadas en la medida que desempeñen funciones públicas y/o que la información sea necesaria para proteger otros derechos”. También recogen que la asociación tiene como finalidad proteger el “derecho de toda persona a participar en los asuntos públicos y la capacitación de la sociedad civil para su verdadera participación democrática en el proceso de toma de decisiones públicas”. Y un tercer objetivo sustancial es “la promoción de la transparencia y la integridad del Gobierno y de las administraciones públicas, así como la lucha contra la corrupción”¹⁵.

Las áreas temáticas que abordan tienen como objetivo garantizar una mayor transparencia en la toma de decisiones públicas, pues afectan al cumplimiento de los derechos humanos (como las entregas extraordinarias, el control de protestas, la detención y el control de migrantes), e incluyen también la transparencia en el gasto de fondos públicos, de los registros de las empresas, de la propiedad de los medios de comunicación, el control de los grupos de presión (siendo este asunto prioritario para la organización) y la transparencia en cuestiones medioambientales. Por otra parte, la Ley española de Transparencia de 2013 es mejorable, y además el acceso a la información sigue siendo bastante desconocido en España, con lo cual su promoción sigue siendo importante¹⁶.

Así pues, se trata de una asociación con una experiencia de más de una década, dedicada a garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información, que va en incremento en una “sociedad de la información” en donde la desinformación es tan alarmante que se ha creado una disciplina que la estudia (la agnotología)¹⁷. La opacidad en la información acaba afectando al cumplimiento de muchos otros derechos, así como cuestionando el carácter democrático de los gobiernos. De ahí se deriva que su misión y objetivos no sólo se hayan mantenido desde su origen, sino que además resulten cada vez más esenciales. Su web de por sí es un recurso útil para explicar a la ciudadanía la relevancia del derecho de acceso a la información y las he-

13 Access Info Europe v. Council of the European Union, Hellenic Republic and United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland – T-233/2009: https://www.access-info.org/2009-08-06/litigation/#_EULitigation .

14 Access Info: <https://www.access-info.org/es/mission-and-strategy/> .

15 Access Info, Estatutos: <https://www.access-info.org/es/mission-and-strategy/> , artículo 3.

16 Información proporcionada en la entrevista realizada el 30 de noviembre de 2021 en la sede de Access Info Europe en Madrid.

17 Se trata de la “agnotología”, sobre la misma, fundamentalmente: Proctor, Robert N. y Schiebinger, Londa Eds., *Agnotology. The Making and Unmaking of Ignorance*, Stanford U.P., 2008.

rramientas que lo garantizan, sirviendo tanto para informar y concienciar a quienes acceden a ella, como para difundir la importante labor que desarrollan.

2. Procedimientos, recursos y participantes de la experiencia

Una de las actividades esenciales de Access Info Europe es la reforma legislativa en materia de transparencia a distintos niveles (europeo, nacional y local). Como se ha explicado en el apartado anterior, en 2019 la Comunidad Autónoma de Madrid elaboró una ley de transparencia que entró en vigor en enero de 2020, que implicaba la creación de un Consejo de Transparencia autonómico abarcando al Ayuntamiento de Madrid. Así pues, en 2019, el Ayuntamiento de Madrid con un nuevo gobierno municipal, justificó la modificación de la ordenanza elaborada por el consistorio anterior para ajustarse a la nueva norma autonómica. La normativa autonómica, según Access Info Europe, mejora la nacional, porque permite a la ciudadanía solicitar la información sin necesidad de identificarse mediante acreditación electrónica, que el Ayuntamiento de Madrid mejoró a su vez permitiendo la no identificación salvo por el correo electrónico (esencial para que las personas que pudieran carecer de los documentos identificativos requeridos puedan acceder a la misma). Así mismo, la normativa autonómica y la municipal amplían el catálogo de publicidad proactiva (información pública sin necesidad de solicitud), que son modificaciones de la ordenanza municipal previa con las que Access Info concuerda.

A raíz de la consulta pública de la Ordenanza de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid (abierta a toda la ciudadanía desde el día 9 al 23 de octubre de 2020) mediante la página del Ayuntamiento “Decide Madrid”, Access Info Europe presentó sus recomendaciones para la modificación de la misma (aunque también presentó el documento en el Ayuntamiento de Madrid, y su acceso es público desde su web)¹⁸. El procedimiento, por tanto, de solicitud de modificación de la Ordenanza, siguió los mismos principios de la propia organización, empleando una plataforma de participación pública. En cuanto a quienes participaron de la elaboración, se trata de personas expertas y altamente cualificadas en este ámbito, con sobrada experiencia, como se ha explicado en el apartado anterior.

La Ordenanza contiene múltiples aspectos positivos, según recoge Access Info Europe, que la organización enfatiza enérgicamente, como los mencionados previamente, a los que se añaden otros. Declaran que supone un gran avance la regulación de grupos de interés. Por otra parte, la publicación de la huella normativa en todas las fases de formación de la ley supone una ventaja para la ciudadanía, que, frente a la situación previa, vería protegidos todos sus derechos al poder conocer y por tanto participar y opinar antes de que las leyes estén aprobadas, favoreciendo su participación en favor de sus intereses reales, lo que produciría una sociedad más justa y democrática. Además, que recoja plazos más cortos de resolución en casos de inadmisión de la solicitud es adecuado, ya que la ciudadanía tendría capacidad de reacción más rápida ante el conocimiento del rechazo de la misma y sus causas, de modo que pueda reorientar sus acciones sin demorar su planificación mientras espera a una resolución que no alterará su situación vital. Por otra parte, es enormemente relevante que recoja la obligación de publicar el código fuente y los algoritmos de los programas de software utilizados para la gestión de los servicios, ya que de otro modo no existe la posibilidad de verificar cómo se procesa la información, permitiendo, de otro modo, supervisar los protocolos que rigen la forma en que se prestan dichos servicios. Por ejemplo, si se ignora cómo se recogen y procesan los datos empleados para proporcionar determinados servicios, como por ejemplo los relativos

18 <https://www.access-info.org/es/2020-10-30/recomendaciones-ordenanza-transparencia-ayuntamiento-madrid/>

https://decide.madrid.es/legislation/processes/123/draft_versions/28

a la salud, o a la energía, se dificulta enormemente la auditoría democrática de la gestión de esos servicios y la garantía de los derechos fundamentales de las personas.

Pero existen otras facetas de la ordenanza que son mejorables, como ha propuesto en esta experiencia Access Info Europe. De entre las modificaciones propuestas se encuentran cuatro que son de crucial relevancia para la transparencia real y el derecho de acceso a la información en el municipio de Madrid.

En primer lugar, se solicita la desvinculación de la ley de transparencia del artículo 105.b de la Constitución Española, que la convierte en una ley ordinaria sometida a la ley de procedimientos administrativos (como se ha expuesto anteriormente). En segundo lugar, sería muy recomendable centralizar la información publicada en el Portal de Transparencia, para mejor accesibilidad a la información. En tercer lugar, es importante que la ordenanza recoja la necesidad de publicar todas las solicitudes y resoluciones de acceso a la información, de modo que no sea preciso repetir procesos de solicitud de la información, y que ésta esté disponible para todas las personas. Y en cuarto y último lugar, aunque probablemente de mayor alcance que las anteriores modificaciones, Access Info Europe demanda que el derecho de acceso a la información se desvincule del artículo 105.b de la Constitución Española y que se relacione, en su lugar, con el derecho a la libertad de expresión, reconocido en el artículo 20.1.d de la Constitución. Esta modificación recogería el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental, del que dependen otros derechos fundamentales (recogidos así mismo en los derechos humanos), en vez de considerarlo “un simple procedimiento administrativo”, en palabras de Helen Darbishire, Directora Ejecutiva de Access Info¹⁹. Por otra parte, esta última modificación solicitada está en consonancia con el IV Plan de Acción de Gobierno Abierto, que preveía, desde 2020, y como primer compromiso, la reforma de la Ley estatal de Transparencia²⁰, que estudia reconocer este derecho como fundamental, según declara la Directora Ejecutiva de Access Info Europe²¹, así como con las medidas tomadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y otras organizaciones y legislaciones internacionales.

Además de las modificaciones citadas, Access Info Europe reclama que se garanticen los derechos de los solicitantes, que se cumplan con los plazos y que se dé inicio a los mismos apenas se registre la solicitud en el portal de transparencia. Para promover el procesamiento eficaz, Access Info propone varias medidas, entre las que se encuentra la de disminuir los plazos en distintas fases del procedimiento de solicitud, porque en las distintas fases se pierde un tiempo esencial para la eficacia del conocimiento de la solicitud presentada. Por otra parte, es crucial la inclusión del deber de asistencia a la ciudadanía. Y, finalmente, sería preciso asegurar la vía de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno²² en aquellos “regímenes de acceso a información” contemplados en otras leyes: es decir, que la subsidiariedad del derecho a la información existente actualmente no impida que la reclamación en caso de denegación o inadmisión de la misma ante estos consejos independientes (ejemplificamos en el apartado anterior las limitaciones de la Ley de Transparencia en relación con Patrimonio Histórico).

3. Destinatarias, aliadas y relaciones estratégicas

19 <https://www.access-info.org/es/2020-10-30/recomendaciones-ordenanza-transparencia-ayuntamiento-madrid/>

20 <https://transparencia.gob.es>

21 <https://www.access-info.org/es/2020-10-30/recomendaciones-ordenanza-transparencia-ayuntamiento-madrid/>

22 https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/que-es.html

Quienes participan en Access Info Europe, según testimonio de quienes trabajan en la organización y han sido voluntarias en ella, la labor de la organización es esencial para garantizar su propio trabajo, especialmente para periodistas, que dependen en otros casos de fuentes poco fiables.²³ El voluntariado (se puede solicitar en su WEB) no es abundante, pues no tienen capacidad física para más pese a las múltiples solicitudes. En ocasiones necesitan ciertos perfiles de voluntariado, como diseñadores gráficos, pero existe la dificultad de encontrar candidatos que lo hagan sin una remuneración. Por los testimonios de quienes participan, su motivación es muy alta, pues Access Info Europe se adapta al perfil de las personas voluntarias (ya sean periodistas, abogados u otros profesionales), y ayudan tanto en investigación como en campañas²⁴.

Para ayudar a la ciudadanía a acceder a la información, además, cuentan con la alianza de la Fundación Pro Bono España, que colabora con la ONG. Por esta vía, y a través de la ONG, se protege también a terceros (en caso de ir a pleito para obtener la información solicitada y denegada) que no tengan acceso a representación jurídica pública y gratuita (en el caso español, una gran parte de la población)²⁵.

Access Info Europe, por añadidura, gestiona una plataforma (AsktheEU.org) para ayudar a la ciudadanía a solicitar información a las instituciones europeas, mediando entre las personas y las instituciones para facilitar el acceso a la información, y reflejando consultas y respuestas públicamente. Una de sus fortalezas es precisamente sus buenas relaciones tanto con las instituciones como con la sociedad civil²⁶.

Respecto de las alianzas de Access Info Europe en su fomento del derecho de acceso a la información, éstas son múltiples, y, a través de ellas, intercambian conocimientos y casos, permitiéndoles una actualización constante sobre el estado de sus objetivos en dichas regiones. Las relaciones estratégicas de Access Info Europe son muy amplias y sólidas, y tienen un carácter tanto nacional como internacional (europeas y transatlánticas).

Participan en la *UNCAC Coalition*, que es una red global de en torno a 350 organizaciones de la sociedad civil en aproximadamente 100 países cuyo objetivo es promover la ratificación, implementación y monitorización de la Convención de la ONU contra la Corrupción²⁷. A nivel transatlántico trabajan con la *Alianza Regional*, que reúne a organizaciones sobre transparencia de casi todos los países latinoamericanos²⁸. Así mismo, forman parte de RTI Europe (siglas que remiten a “Right To Information”), una red de intercambio de información y apoyo a nivel de la región europea (excediendo los límites de la UE)²⁹, así como de otras redes de intercambio de información y apoyo mutuo, como la global FOIA-net³⁰.

Igualmente participan en Open Government Partnership –OGP- o “Alianza para el Gobierno Abierto”), de la que Helen Darbishire (Directora Ejecutiva de Access Info Europe) es a su vez

23 Información proporcionada por Access Info Europe en entrevista el 30 de noviembre de 2021.

24 <https://www.access-info.org/es/work-with-us/> e información proporcionada por Access Info Europe en entrevista el 30 de noviembre de 2021.

25 En el caso español, en desarrollo del derecho fundamental 24 de su Constitución, matizado por el 119, y por Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, agravada por el pago de costas en caso de perder el juicio por Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, deja a una gran parte de la población sin acceso a la justicia gratuita, contraviene, según quien elabora este informe, el carácter fundamental del derecho constitucional.

26 AsktheEU.org: <https://www.asktheeu.org/en>; Blog AsktheEU: <https://blog.asktheeu.org/>.

27 UNCAC: <https://uncaccoalition.org/>

28 ALIANZA REGIONAL: <https://www.alianzaregional.net/>.

29 RTI Rating: <https://www.rti-rating.org/>

30 Siglas que corresponden a “Freedom of Information Advocates Network”: <https://foiadvocates.net/>

miembro del Comité Directivo. Esta alianza es particularmente relevante para Access Info, no sólo por su participación en ella, sino también por su composición e impacto en las políticas públicas. La alianza cuenta con representación paritaria de gobiernos y sociedad civil (a diversas escalas, desde la local a la estatal), siendo España miembro de la misma (desde 2012), pero también otras cuatro entidades españolas a escala autonómica (Comunidades Autónomas de Aragón, de Cataluña en 2020 y del País Vasco, en 2018), y a nivel local el Ayuntamiento de Madrid desde diciembre de 2016³¹.

A nivel nacional forman parte de la Coalición Pro-Acceso (CPA), que, de hecho, está coordinada por Access Info Europe. En este caso realizan acciones conjuntas en España, como puede ser la promoción de una ley de transparencia gubernamental, y también acciones a nivel autonómico. Por ejemplo, una acción que llevaron a cabo fue la solicitud al gobierno y a nivel autonómico para que durante el Estado de Alarma de la pandemia COVID-19 no se suspendieran los procedimientos administrativos, puesto que esta medida detenía también el derecho de acceso a la información de la ciudadanía, que, si en general es esencial, en esos momentos era particularmente necesario³².

4. Obstáculos, desafíos y lecciones aprendidas

El primer obstáculo con el que cuenta Access Info Europe es el de la financiación, ya que se subvencionan, en gran parte, a través de proyectos financiados por la Unión Europea o donaciones de fundaciones como Adessium y Open Society, lo que limita su capacidad de acción y de impacto en la ciudadanía en general. Respecto de su experiencia organizativa, una de las lecciones aprendidas es la mejora de su web, de la que se harán cargo en un futuro próximo, para que sea más accesible y tenga un mayor impacto. Su mayor desafío es lograr que el derecho de acceso a la información se reconozca como un derecho fundamental. Puesto que la Ley de Transparencia no es una ley orgánica, y por tanto es subsidiaria de aquellas que lo son, un desafío para el futuro es que lo sea. Actualmente se ha avanzado mucho en España en materia de transparencia, participación y de derecho de acceso a la información, pero en muchas ocasiones aún depende de la voluntad de quienes gobiernan. Sería deseable disminuir esta faceta arbitraria mediante una regulación verdaderamente democrática que reconozca el derecho fundamental de las personas a acceder a la información³³.

5. Discusión, síntesis e interpretación crítica de la experiencia vivida

La profundización en la experiencia “Recomendaciones para la mejora de la Ordenanza de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid” de Access Info Europe a partir de la metodología de la sistematización, demuestra la enorme relevancia de esta experiencia como instrumento de información e impacto social para lograr sociedades más justas y democráticas mediante procesos participativos, transparentes y fundamentalmente en los que la ciudadanía esté bien informada y tenga capacidad, por tanto, de tomar las decisiones más adecuadas en relación con sus intereses y el de la población en general.

Como una organización no gubernamental comprometida con la defensa de la generación

31 La información procede de Access Info Europe en entrevista el 30 de noviembre de 2021; la web de Open Government Partnership: <https://www.opengovpartnership.org/es/> recoge las membresías y fechas de incorporación, y, lo que resulta más importante, los planes propuestos y el nivel de cumplimiento de los mismos, incluyendo el Ayuntamiento de Madrid.

32 Información proporcionada por Access Info Europe en entrevista el 30 de noviembre de 2021.

33 Información proporcionada por Access Info Europe en entrevista el 30 de noviembre de 2021.

de sociedades más justas y democráticas, media en un sistema capitalista con “democracias de mercado” para lograr un sistema menos injusto; de hecho, sus contenidos destilan que su función es que los ideales y legitimaciones de dicho sistema se cumplan³⁴. Estos valores son compartidos por aquellas personas que reciben formación a través de la organización, como por voluntarias y trabajadoras, según hemos tenido acceso a dicho conocimiento mediante la entrevista. Además, la información recopilada en este trabajo ha permitido constatar que la experiencia de Access Info Europe contribuye al logro del empoderamiento individual y colectivo de la ciudadanía que se ve reconocida en sus acciones: una gran parte de la sociedad. De tener más recursos, su labor sería exponencialmente más relevante en sustento del sistema, pues las élites dirigentes se verían beneficiadas por sus propuestas al satisfacer el ideal del sistema político que se propone a sus electores.

Para lograr sus objetivos, es esencial compartir conocimientos, aprendizajes, generar redes y alianzas: estas son relevantes para concienciar y ayudar a la ciudadanía y para lograr la incidencia política que persiguen como parte de la sociedad civil, solicitando a los distintos gobiernos los cambios y legislaciones necesarias. Sus tres ejes estratégicos son 1. El derecho de todas las personas de solicitar y recibir información de entidades públicas y privadas (si desempeñan funciones públicas y/o si su información es necesaria para proteger otros derechos), 2. proteger el derecho de toda persona a participar en los asuntos públicos y en el proceso de toma de decisiones públicas; y 3. la promoción de la transparencia y la integridad del Gobierno y de las administraciones públicas (incluyendo la lucha contra la corrupción). Los proyectos, campañas, formación, litigios y acciones de la organización se ven concatenadas en sus objetivos, también incardinados en el general del ODS 16, y su organización prioriza y estudia cada una de sus acciones con un profundo conocimiento del impacto que tendrán en función de su eficacia en relación con dichos objetivos. Esta experiencia local, por ejemplo, sería difícilmente concebible sin la estructura y redes globales y regionales amplias, así como las nacionales, pero, a su vez, ésta retroalimenta las otras, en un círculo virtuoso de generación de participación, y transparencia y flujo de información consistente con democracias liberales en su estado más ideal.

6. Conclusiones

De la sistematización se pueden extraer las siguientes líneas de fuerza como conclusión:

- Access Info Europe es una organización dedicada desde 2006 a la promoción y protección del derecho de acceso a la información pública como parte de los derechos humanos y derecho fundamental a la libertad de expresión. Su objetivo es garantizar una mayor transparencia en la toma de decisiones públicas e incluyen también la transparencia en el gasto de fondos públicos, de los registros de las empresas, de la propiedad de los medios de comunicación, el control de los grupos de presión y la transparencia en cuestiones medioambientales. Se trata de una organización que cuenta con gran reconocimiento por su trabajo, experiencia y capacidad de mediación tanto de la sociedad civil como de los gobiernos e instituciones. Sus acciones, por tanto, son de gran impacto social. Pero, además, su demostrada experiencia y sus procesos democráticos hace particularmente válidas sus recomendaciones, pues recogen tanto tu conocimiento, como sus sensibilidades sociales y su labor de mediación con las instituciones en sistemas liberales parlamentarios. Difícilmente se encuentra oposición a sus propuestas en sociedades occidentales.
- Sus redes y alianzas (nacionales, europeas y transatlánticas) son muy sólidas y amplias,

³⁴ Abellán, J. (2011). *Democracia*. Alianza.

yendo desde el nivel local al global. Esta articulación les capacita en primer lugar para un mejor acceso a datos e información entre la sociedad civil entendida como ONGs, y por tanto a su investigación, y a tener una opinión amplia y equilibrada dentro el sistema político y jurídico, representando, por tanto, opiniones e intereses mayoritarios en democracias liberales. Participan en la UNCAC Coalition (red global de en torno a 350 organizaciones de la sociedad civil en aproximadamente 100 países contra la Corrupción): la Alianza Regional en Latinoamérica promoviendo la transparencia; participan en Open Government Partnership (OGP) de enorme impacto en las políticas públicas, contando con representación paritaria de gobiernos y sociedad civil (a diversas escalas, desde la local a la estatal), siendo España miembro de la misma (desde 2012), pero también otras cuatro entidades españolas a escala autonómica (Comunidades Autónomas de Aragón, de Cataluña y del País Vasco), y a nivel local el Ayuntamiento de Madrid desde diciembre de 2016. Colaboran en redes de intercambio de información y apoyo mutuo como RTI Europe a nivel de la región europea y la global FOIA-net; coordinan la Coalición Pro Acceso (CPA), para realizar acciones conjuntas en España, como puede ser la promoción de leyes de transparencia. Su trabajo es de refuerzo del sistema, promoviendo sociedades más democráticas y menos injustas dentro de él, en una labor tan ardua como incansable.

- La importante participación de Access Info Europe en Open Government Partnership (OGP), ha sido esencial en relación con la elaboración y mejora de diversas leyes de transparencia españolas, incluida la ordenanza recogida en esta experiencia. Por la participación en OGP del gobierno, de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento de Madrid, Access Info Europe ha podido solicitar que los planes de acción (nacional o local) sean consultados a la sociedad civil, siguiendo los principios de la alianza OGP, y a su vez solicitar su seguimiento mediante un Foro de Gobierno Abierto (logrado a nivel estatal), siendo uno de sus objetivos que pueda implementarse también en la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid en el futuro.
- Access Info Europe pone a disposición de la ciudadanía su conocimiento experto y su experiencia en relación con las denegaciones de solicitud de información y las causas de inadmisión de las solicitudes de información, que incluye la investigación y el desarrollo de proyectos a nivel internacional, estatal y local para fomentar el derecho a la información mediante el incremento de la participación ciudadana (contribuyendo a desarrollar el activismo por la transparencia en la sociedad civil) y la rendición de cuentas de los gobiernos para defender los derechos humanos y promover la democracia liberal (siguiendo sus propias bases de libre elección racional individual, partiendo de la igualdad de los individuos y de la necesidad de acceso a la información para poder llevar a cabo dicho proceso).
- Realizan labores de formación e investigación en sus objetivos prioritarios (incluyendo a periodistas y a funcionariado), y en dichas funciones participan en Másteres³⁵ La labor de formación e investigación es conjunta e inseparable, puesto que el activismo conjuga campañas, asesoramiento, proyectos específicos y acciones. Se trata de un conocimiento situado, siguiendo procesos “bottom-up”, que garantizan, siguiendo tanto sus principios como los fines que persiguen, una mayor justicia social.
- El voluntariado y el trabajo en régimen de becario/a en Access Info Europe, según testimonios de participantes es esencial para garantizar su propio trabajo, por eso

35 Master de Periodismo de Investigación, impartiendo en 2021 el módulo sobre ‘Derecho a Saber’: <https://www.escuelaunidadeditorial.es/masteres-4/master-en-periodismo-de-investigacion-datos-y-visualizacion/>; Máster de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la UCM que cuenta con la docencia habitual de Helen Darbshire: <http://mastertransparencia.com/programa-y-profesorado/>.

su motivación es muy alta y su experiencia muy grata pues Access Info Europe les proporciona una investigación y participación en campañas adaptadas a su perfil profesional.

- Realizan campañas mediante las cuales no sólo informan a la sociedad, sino que elaboran documentación para la prensa e información clara para los políticos sobre la relevancia de sus acciones, y la concatenación de sus objetivos, en su promoción de un sistema más justo.
- Presentan litigios (generando precedentes jurídicos fundamentales, como el ganado al Consejo de la UE) y ofrecen protección jurídica a quienes se encuentran en una situación de desamparo frente a la necesidad de obtener información veraz y deben recurrir a tribunales careciendo de recursos suficientes para hacerlo.
- Access Info Europe, además, y esencialmente para esta experiencia, coadyuva a la elaboración de normas mediante la realización de campañas para la reforma legislativa, como es el caso de la experiencia que se presenta. En este sentido, Access Info Europe ha logrado que el gobierno consulte sus planes de acción para la OGP a nivel nacional a la sociedad civil (entendida como organizaciones y expertos mediando las propuestas ciudadanas), y es su objetivo que la sociedad civil esté cada vez más presente en la elaboración de las normativas que le afecta, generando procesos más justos y democráticos dentro del sistema.