

Propuestas en relación con el borrador de IV Plan de Gobierno Abierto

La asociación Archiveros Españoles en la Función Pública presentó sus “Aportaciones al Documento Marco del IV Plan de Gobierno Abierto”, consultables [aquí](#). AAFP incluía propuestas concretas relacionadas con los archivos y la gestión documental que seguimos considerando necesarias y enriquecedoras para la consecución de los ejes fundamentales del IV Plan, y con el Gobierno Abierto en general. AAFP también ha participado en las reuniones, talleres y convocatorias relacionadas con el IV Plan que han tenido lugar hasta este momento, y, mediante este documento, queremos realizar una serie de sugerencias y comentarios al borrador de IV Plan de Gobierno Abierto que se presenta como resultado de todo este proceso.

A. Comentarios a los compromisos del eje Transparencia y rendición de cuentas

1.- Reforma del marco regulatorio.

AAFP ha insistido en la necesidad de prescindir del régimen diferenciado a aplicar para la documentación pública que se encuentra en archivos centrales, intermedios e históricos (Real Decreto 1708/2011), por resultar incoherente que un mismo documento tenga dos regímenes diferentes de acceso en función de si los ha transferido o no al archivo correspondiente. Con la regulación actual, transferir documentación al archivo central correspondiente es suficiente para que el responsable de un órgano administrativo pueda esquivar el procedimiento de transparencia, y sustituir a voluntad la reclamación al CTBG por un recurso de alzada o reposición, restringiendo así el derecho de acceso a la información al eliminar el examen independiente que facilita el CTBG. El doble régimen de acceso facilita que cada órgano elija el órgano que revisará su decisión, lo que de facto supone una delegación regulativa improcedente que abre camino a la arbitrariedad, y limita la seguridad jurídica de los ciudadanos y ciudadanas.

Además, se producen situaciones incoherentes desde el punto de vista jurídico, como el hecho de que se aplica el régimen de transparencia a documentación custodiada en archivos centrales cuando es recabada de los mismos dentro de los organismos de la AGE para dar respuesta a solicitudes presentadas a los mismos al margen de los archivos. Otra situación pantanosa que posibilita el doble régimen de acceso es la de que a la solicitud de información presentada haya que dar respuesta en parte con documentación que ha pasado a un archivo central, y en parte con documentación que no ha pasado todavía. Por ejemplo, si a día de hoy se solicitase información sobre producción normativa de un Ministerio entre 2010 y 2019, parte de los mismos se encontrarán en el archivo central, y los más recientes estarán todavía en la unidad de regulación normativa del mismo, de modo que si se denegase al acceso habría que aplicar a unos el régimen de revisión previsto para los otros, o peor todavía, responder a la persona solicitante que debe reclamar ante el CTBG por los más recientes, y presentar recurso de alzada contra la denegación de los que se encuentran en el archivo central.

Como en los países de nuestro entorno, es imprescindible el establecimiento de las mismas reglas de procedimiento, recursos y competencia para toda solicitud de acceso a la información, con independencia de si la documentación que la contiene ha pasado a un archivo u otro. El CTBG debe reforzarse en personal y demás medios hasta garantizar que pueda resolver todas las reclamaciones de acceso a la información que se presenten, con independencia de la custodia de la documentación que la contenga. Como ha expuesto reiteradamente, AAFP considera una oportunidad perdida para la ciudadanía el hecho de que se haya retirado del proyecto de reglamento la derogación de los artículos 23 a 32 del Reglamento que regula el Sistema

Español de Archivos, duda seriamente de que vaya a plantearse una reforma del mismo que lo adecúe al régimen de la vigente Ley de Transparencia, y considera que el mantenimiento del doble régimen de acceso entorpece la transparencia pública y perjudica los derechos de la ciudadanía.

Durante el proceso de elaboración participativa del IV Plan fue un tema recurrente la problemática de la existencia de los regímenes especiales de acceso a la información, por lo que se considera necesario hacerlo presente en el texto definitivo de algún modo. Se sugiere añadir un apartado a cada compromiso en el que se resuman los puntos de debate fundamentales referidos al mismo, en especial, aquellos que no han prosperado a pesar de contar con general respaldo de la sociedad civil. En este caso, serían suficientes un par de líneas como las siguientes: “Puntos de debate durante el proceso participativo: Existe una fuerte reivindicación desde algunos sectores acerca de la eliminación (archivos) o minimización (medio ambiente) de los regímenes especiales de acceso a la información a que da entrada la Disposición adicional 1ª de la Ley de Transparencia”.

Respecto a la prevista reforma de la Ley de Transparencia, AEFP considera necesario adelantar la “constitución de grupos con representantes del Foro del Gobierno Abierto y reuniones preparatorias” (prevista para septiembre de 2021), de modo que puedan enriquecer y estimular la celebración de los “Debates y reuniones de expertos” que tienen previsto su comienzo el próximo mes de noviembre. Por tanto, se propone adelantar la constitución de grupos a dicho mes de noviembre, y comenzar la primera reunión preparatoria en el mes de enero de 2021.

2.- Plan de mejora y refuerzo de la transparencia y rendición de cuentas

2.1.- Establecimiento de un sistema de acreditación y certificación de la transparencia de las entidades públicas y privadas sujetas a la Ley 19/2013.

Durante el proceso participativo se puso de manifiesto la prioridad que la sociedad civil daba a la atribución de facultades inspectoras y sancionadoras al CTBG, por encima de las facultades de acreditación que finalmente son las que se han incorporado al IV Plan. Además, el IV Plan incluye compromisos de dos CCAA (Balears y Castilla y León) en el sentido reivindicado por la sociedad civil, con reformas previstas para establecer un régimen de sanciones en el ámbito de la transparencia. AEFP insiste en la necesidad de prever la asignación de facultades sancionadoras, al menos, dentro del IV Plan, necesidad a la que otras AAPP diferentes a la AGE está empezando a responder a iniciativa propia. No parece coherente que el IV Plan se apruebe descartando que, al menos hasta 2024, no vayan a empezar a tomarse medidas en esta dirección en el Estado. Al menos, debería incluirse en el IV Plan una evaluación del papel del CTBG a finales de 2021 y un replanteamiento de este que podría ejecutarse en los dos últimos años del IV Plan.

Si definitivamente se decide no incluir la asignación de facultades sancionadoras y/o inspectoras al CTBG, AEFP considera que por la propia transparencia de este IV Plan se debe incluir en este compromiso, en el apartado ya sugerido de “Puntos de debate durante el proceso participativo”, la mención al protagonismo que durante los diferentes debates tuvo la cuestión de la potestad sancionadora en el ámbito de la transparencia, indicando que finalmente se ha quedado fuera del IV Plan. Aunque se menciona en uno de los apartados introductorios, se considera que debe insertarse en la descripción del compromiso como parte de su contexto, de modo que quede claro que en este punto han quedado pasos decisivos por dar.

Por último, se sugiere incluir como parte de la evolución del CTBG a un órgano de acreditación y certificación, la modificación de la composición del CTBG, en el sentido de incluir a un miembro del Cuerpo Facultativo de Archiveros del Estado destinado en el Archivo Central de un Ministerio. AEFP considera que dentro de la RPT de un CTBG que se configure como órgano acreditador de la transparencia de la AGE deberían existir plazas para los cuerpos Facultativo y de Ayudantes de Archivos del Estado.

2.2. Mejora continua del Portal de la Transparencia de la AGE.

AEFP valora muy positivamente la inclusión de los archivos generales o centrales de los Ministerios y de los organismos públicos dependientes como actores involucrados en este compromiso. Se sugiere establecer como criterio de evaluación que al menos el 100% de los Ministerios incorporen la participación de su Archivo Central en el inicio de las actividades. Para ello, debería incluirse una actividad anterior a las previstas de “Evaluación de la situación actual”, lo cual resulta coherente para un compromiso que consiste en una “Mejora”. En esta “Evaluación de la situación actual” se incluiría un diagnóstico del estado de funcionamiento y personal disponible en el archivo general o central de cada Ministerio, para impulsar las acciones necesarias en caso de que el archivo no esté operativo a día de hoy, o necesite ser reforzado para alcanzar este compromiso del IV Plan.

Se sugiere también que se concreten las fechas de inicio y fin de cada una de las subactividades del compromiso. En la actividad 4 “Evaluación periódica y propuestas de mejora” se indica una fecha de inicio y fin para cada subactividad, pero no así en las tres actividades anteriores, que además tienen como fechas extremas las del Plan completo. Si bien puede entenderse que se trata de actividades a realizar durante todo el IV Plan, y a continuarse tras el mismo, es necesario establecer una “Fecha fin” para la implementación inicial de cada subactividad, lo cual además es necesario para su evaluación y reconducción, en caso necesario.

Por ejemplo, en el caso de la subactividad 2.3 “Publicación Mapas de contenidos” en que estarán implicados los archivos centrales, se marca como fecha inicial noviembre de 2020 y como fecha final septiembre de 2024, por lo que podría justificarse que no se llevase a cabo ninguna actuación en este sentido hasta el final del Plan, con el riesgo consiguiente de que no sea realizado finalmente. Se comprende que unos organismos de la AGE lo harán antes y otros hacia el final del ciclo de ejecución del Plan, y que el primer mapa de contenidos no sea completo y perfecto, pero debe establecerse un plazo para la primera versión, y posteriormente plazos para su actualización, ya que siempre se tratará de un contenido vivo, susceptible de mejora y evolución.

2.3. Impulso de la apertura de datos y la reutilización de la información del sector público.

AEFP considera que deberían incrementarse las actividades de este compromiso, ya que únicamente una acción normativa como es la de incorporar la correspondiente Directiva UE no es suficiente para que en la práctica pasen a estar disponibles para su reutilización los conjuntos de datos del sector público que pueden mejorar la transparencia, afianzar la integridad o fomentar la sociedad del conocimiento en nuestro país. Se sugiere incluir una actividad más al menos, consistente en “Publicar conjuntos de datos abiertos de todos los ámbitos de la AGE” o similar.

Respecto a las objeciones expuestas a la propuesta de AEFPP de publicar los inventarios de los archivos en formato abierto, no son compartidas en absoluto. Respecto a la objeción de que la información archivística debe acompañarse de un contexto, se recuerda que un inventario en EAD es un inventario en formato abierto, que permite incorporar información de contexto suficiente. Actualmente pueden descargarse de PARES, una a una, descripciones en EAD3, por lo que sería una mejora permitir la selección de varios registros descriptivos por la persona usuaria para que pudiese descargarlos en bloque. Por otro lado, la publicación en otros formatos, como csv, no es incompatible con mantener otras herramientas de descripción y búsqueda orientadas a la presentación de contexto y descripciones a nivel de serie y fondo. Por último, no es nuevo para los archivos facilitar índices onomásticos, materiales o geográficos como un recurso complementario que a menudo responde mejor a las necesidades de exploración libre de determinadas investigaciones, por lo que su puesta a disposición en formato abierto vendría a sumar posibilidades a cualquier persona usuaria de los archivos.

2.4. Buenas prácticas sectoriales.

AEFP considera que las subvenciones pueden comprometer la independencia de las empresas y organizaciones de la sociedad civil, y que, dada la influencia en la opinión pública de algunas de ellas, es preciso facilitar a la ciudadanía información clara y directa sobre su grado de dependencia de los organismos públicos y gobiernos. Por ello, se sugiere la creación de unos distintivos que deban utilizar aquellas organizaciones que reciben subvenciones importantes (respecto a su presupuesto) de los gobiernos del ámbito en que operan, del mismo modo en que actualmente están obligadas a incluir el logo o imagen de las instituciones que han colaborado en la financiación en los resultados de las actividades subvencionadas. La alternativa sería crear un distintivo que puedan utilizar únicamente aquellas organizaciones que no solicitan ni reciben subvenciones para su funcionamiento.

Respecto al compromiso 2.4.2 “Apertura en formato reutilizable y legible por computadora de los datos de selección y formación de funcionarios de que dispone el INAP”, AEFPP recuerda que las series documentales de gestión de RRHH en el ámbito de la AGE están dictaminadas por la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos, por lo que este compromiso deberá realizarse de modo coherente con dichos dictámenes.

B. Comentarios a los compromisos del eje Participación

3. Plan de mejora de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

AEFP considera este compromiso de gran importancia, en especial en lo que respecta al establecimiento de vías de evaluación de cumplimiento de planes estratégicos (alcance de indicadores, cumplimiento de memorias económicas y de plazos). También se valora muy positivamente que se generen posibilidades de participación en la ejecución de planes y programas de largo recorrido, ya que la reconducción de objetivos puede verse muy beneficiada por las aportaciones de la sociedad civil por su contacto más cercano a las necesidades y reivindicaciones colectivas que pueden emerger durante los años de desarrollo de un plan establecido. Se sugiere que se concreten las fechas de inicio y fin de cada una de las subactividades del compromiso, en todos aquellos casos en que resulte posible, en el mismo sentido sugerido al compromiso 2.2.

4. Huella normativa.

AEFP considera esencial que el laboratorio de innovación cuente con representantes de la sociedad civil desde sectores que puedan aportar una visión valiosa sobre gestión documental, representatividad, accesibilidad a colectivos no familiarizados con el mundo digital, igualdad de género, etc.

También se sugiere orientar este objetivo teniendo en cuenta que la CSCDA ha dictaminado esta serie documental de conservación permanente, y teniendo presente que la tramitación se realiza en muchos Departamentos mediante sistemas de información ad hoc, en algunos casos de cierta antigüedad, por lo que la mayoría no tienen la capacidad de generar expedientes ENI. Para garantizar que la huella normativa no se pierde con el paso del tiempo, por tanto, para hacer compatible la huella normativa con los dictámenes de la CSCDA y con los calendarios de conservación de cada Departamento, es necesario coordinar e impulsar la pronta adecuación de estos sistemas al ENI. De ello depende la transferencia de los expedientes de disposiciones normativas al Archivo Electrónico Único, y, por tanto, su conservación permanente.

C. Comentarios a los compromisos del eje Integridad

5. Sistemas preventivos de integridad pública.

5.1. Diagnóstico y mejora de los sistemas preventivos de integridad pública.

Se sugiere que el diagnóstico cuente con información recabada de encuestas del CIS (inclusión de preguntas en el barómetro mensual y/o realización de un estudio monográfico).

5.2. Regulación de un Registro de Lobbies obligatorio.

Se sugiere la unificación, mediante buscador o similar, de todos los registros de lobbies con independencia de la administración en la que se hayan dado de alta, aclarando su ámbito de actuación territorial en caso de que no sea el estatal. La regulación ha de tener presente que el registro no da prioridad en el contacto con los organismos públicos a las entidades registradas. Tampoco debe ser obligatorio el registro como lobby para el ejercicio del derecho de acceso a la información, sino todo lo contrario: las solicitudes de información deben poder realizarse de modo que se exija la mínima identificación necesaria, y siempre que sea posible, no requerir ningún dato de identificación más allá de un dato de contacto.

5.3. Modificación de la Ley de Incompatibilidades del personal al servicio de las AAPP.

AEFP sugiere que la nueva normativa incluya regulación sobre los siguientes puntos:

- Mención expresa de la libertad del empleado público para realizar activismo profesional en cualquier modalidad, incluidas las redes sociales, y en el marco de una asociación registrada, individualmente, o como parte de un grupo no formalizado.
- Extensión a los altos cargos y asesores del código de conducta de los empleados públicos.
- Mención expresa de la incompatibilidad entre la preparación de opositores y la participación en tribunales calificadoros de pruebas selectivas para ingreso en las AAPP durante al menos 5 años tras la finalización de la actividad de preparación de opositores.

5.4. Integridad e inteligencia artificial

AEFP considera que el desarrollo adecuado de este compromiso es esencial para los derechos de las personas. Se sugiere que en todas las actividades estén presentes expertos en infoética, y que se enfoque el compromiso desde la realidad actual de experiencia vital *onlife*, que enfoca al ser humano en el entorno híbrido, mezcla de lo real y digital y consecuencia de la omnipresencia de las TIC.

Se sugiere que se reduzcan los periodos de ejecución de cada una de las actividades para su mejor evaluación, evitando que todas las actividades de un compromiso se extiendan desde el inicio al final del Plan, como sucede en el estado actual del texto. Por ejemplo, la creación del Centro del dato y de ética en la innovación debería existir desde el principio de la ejecución de este compromiso, por lo que no procede que su fecha fin sea 2024.

6 – Protección de denunciantes

AEFP considera fundamental este compromiso, pero considera que la actividad incluida en el IV Plan no es suficiente. Se contempla únicamente la Aprobación del Anteproyecto de Ley, a ejecutar antes de julio de 2021. Dado que el IV Plan se desarrolla hasta 2024, se sugiere añadir la actividad “Aprobación de la Ley”, con sus subactividades correspondientes, a ejecutar antes de finalizar el IV Plan.

Se sugiere también incluir una reforma de la normativa de provisión de puestos de trabajo para eliminar requisitos innecesarios y que pueden utilizarse como instrumentos de presión en el ámbito

profesional público por altos cargos o responsables. Sería fundamental la derogación del artículo 55 del Real decreto 364/1995, por ser susceptible de utilizarse para evitar críticas legítimas y limitar la libertad de expresión del empleado público.

D. Comentarios a los compromisos del eje Sensibilización y formación

7. Educación y formación en Gobierno Abierto.

AEFP sugiere que la capacitación en las bases conceptuales, valores, herramientas y estrategias de Gobierno abierto se planteen no sólo para los empleados y empleadas públicos, sino también, y de modo especial, para altos cargos y asesores. De no concienciar a los altos cargos de los valores del Gobierno abierto, su realización pasará a depender de su permeabilidad a las exposiciones y proposiciones de los funcionarios en contacto con ellos. El Gobierno abierto es un objetivo de todos los organismos públicos, y no resulta realizable sin la implicación de las personas que toman las decisiones públicas de mayor calado, ni sin la implicación de aquellos que les asesoran.

8. Comunicación sobre Gobierno Abierto.

AEFP considera relevantes todos los compromisos incluidos en este punto, aunque resalta que la mejor comunicación del Gobierno Abierto es que los organismos públicos lo practiquen efectivamente. Sería ocioso generar acciones de comunicación y divulgación si en el momento de generarse una normativa sigue dándose más peso a un informe oficial mal argumentado que a una propuesta pública fundamentada. Los ciudadanos y las ciudadanas, más o menos versados en normativa y administración, perciben las injusticias y abusos en las instituciones públicas cuando se producen, y ninguna acción de comunicación frenará la erosión de la confianza en las instituciones si no viene acompañada de un Gobierno abierto real. La confianza de la sociedad no se puede mantener si, a su vez, los organismos públicos no actúan con firme confianza en la sociedad a la que sirven, siendo transparentes y rindiendo cuentas con la certeza de que la evaluación de la ciudadanía será más justa y comprensiva cuanto mayor esfuerzo pongan las instituciones en explicar sus actuaciones.

9. Observatorio sobre Gobierno Abierto.

AEFP considera de gran interés el desarrollo de este compromiso, por la variedad e importancia de los ámbitos que recoge. Se sugiere que se reduzcan los periodos de ejecución de cada una de las actividades, en la medida de lo posible, para su mejor evaluación.