



**Elisabet Samarra**  
Presidenta de la Comisión de Garantía Del Derecho de Acceso  
a la Información Pública de Cataluña (GAIP)

### El acceso a la información en Cataluña. Balance

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (que usa el acrónimo GAIP) es el órgano independiente de garantía designado por el Parlamento catalán al cual se someten la Generalitat de Cataluña, las administraciones locales catalanas y los organismos administrativos y sector público dependientes de ambas, creado por la legislación de transparencia de Cataluña (arts. 39 y ss. de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno).

A partir de la experiencia de los dos años y medio de funcionamiento de la GAIP, surgen las valoraciones y reflexiones que seguidamente expondré -y que muy probablemente sean comunes en otros ámbitos territoriales- en relación con el ejercicio ciudadano de este derecho en Cataluña, de una parte, y la respuesta que la Administración está ofreciendo, de otra.

#### EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO

A la espera de que concluya la evaluación del año 2017, las cifras resultantes de la evaluación del 2016 realizada por el Sindic de Greuges de Cataluña (puede consultarse en [http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4584/Informe%20transparencia2017\\_cast\\_ok.pdf](http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4584/Informe%20transparencia2017_cast_ok.pdf)) indican que Cataluña se mantiene, en lo que al ejercicio del derecho de acceso se refiere, en niveles de uso equiparables a países de mayor tradición en este ámbito. Un total de 9.126 solicitudes de acceso a las administraciones catalanas durante el 2016, triplicando la cifra de 2015, lo cual supone una ratio de 122 solicitudes por cada 100.000 habitantes mayores de 16 años (edad a partir de la cual es posible ejercer este derecho, conforme a la ley catalana). De ellas, 566 fueron objeto de reclamación ante la GAIP.

Aunque las cifras no son malas, lo cierto es que el derecho de acceso aún es un derecho ignorado por gran parte de la ciudadanía y, por ende, poco usado y de ahí la necesidad de que los gobiernos incidan en su conocimiento e incorporación a su cartera de derechos civiles, mediante campañas institucionales y acciones diversas de difusión. En todo caso, la evolución del uso de este derecho -que en Cataluña se inicia en julio de 2015- indica un crecimiento progresivo en términos cuantitativos absolutos y también -y más importante- una madurez creciente en su enfoque. Así, durante el 2015 y la primera mitad del 2016, las solicitudes de acceso en gran parte tenían como objeto conocer las retribuciones o dietas del personal directivo o eventual de las administraciones. Ello es lógico, teniendo en cuenta que no es hasta el 1 de enero de 2016 que nace la obligación de difundirla en los portales de transparencia; pero es indiciario de

que éste era el mayor interés que la transparencia ofrecía en sus inicios para la ciudadanía y también, dicho sea de paso, la mayor reticencia que las administraciones y sobre todo las personas afectadas mostraban ante ella por un sentimiento de invasión en una esfera que consideraban privada y blindada por la legislación de protección de datos personales.

Aún hoy, en demasiadas ocasiones la GAIP debe recordar a quienes se relacionan con las administraciones que las exigencias de transparencia en la gestión de recursos públicos les alcanzan en tanto que destinatarios o beneficiarios de ellos, ya sea como trabajadores, contratistas, concesionarios o beneficiarios de subvenciones o ayudas, y que si la información resulta relevante para la finalidad de la transparencia, el interés público en permitir el control ciudadano de dichos recursos es prevalente sobre su derecho a proteger unos datos ciertamente personales, pero no del ámbito privado, y menos aún íntimo. Ello sin olvidar que la finalidad de la transparencia no es el control de las personas sino el control de las administraciones, y por tanto, la injerencia o el daño sobre la esfera personal debe acotarse y restringirse a aquellos datos necesarios, adecuados y proporcionados para el control de la acción pública.

En el último año, como decía, se ha superado el interés por las retribuciones y se constata una evolución hacia peticiones cada vez más complejas de información sobre políticas públicas con impacto directo en la calidad de vida de los ciudadanos (licencias de actividades, urbanismo, prestación de servicios públicos como la enseñanza, la seguridad, la salud o el abastecimiento del agua, la protección de animales, y un largo y variado etcétera), así como la presencia, aunque todavía tímida, de periodistas de investigación que ven en este procedimiento de reclamación una garantía del acceso a la información más ágil y antiformalista -y en cualquier caso complementaria- de la vía de amparo de su derecho fundamental, y que han conseguido con el amparo de la GAIP acceder a información sobre el resultado de las inspección sanitarias de bares y restaurantes ([http://www.gaip.cat/web/.content/pdf/Resoluciones\\_2016-pdf/20160928\\_Reclamacio-estimacio-119\\_2016\\_ES.pdf](http://www.gaip.cat/web/.content/pdf/Resoluciones_2016-pdf/20160928_Reclamacio-estimacio-119_2016_ES.pdf)), la concesión de créditos oficiales (<http://www.gaip.cat/es/detall/normativa/2017-0241>), la compra de armamento para la policía (<http://www.gaip.cat/es/detall/normativa/2017-0100>) o el ejercicio de la actividad sancionadora de la Administración en ámbitos como la pobreza energética (<http://www.gaip.cat/es/detall/normativa/2017-0087>) o el medio ambiente (<http://www.gaip.cat/es/detall/normativa/2017-0325>), entre otras. En relación con esta última, debo señalar que la GAIP, a diferencia de otros órganos de garantía, admite a trámite reclamaciones por denegación de acceso a información medioambiental, considerando que la aplicación de su régimen legal específico (el regulado en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por el cual se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio am-

## El acceso a la información en Cataluña. Balance

biente) no excluye la aplicación subsidiaria de la legislación de transparencia en lo no previsto por aquella, singularmente la vía de reclamación ante un órgano de garantía específico e independiente de la administración, conforme a la supletoriedad establecida expresamente por la propia legislación de transparencia (tanto la básica como la catalana) en su Disposición Adicional Primera. Véase argumentado más extensamente, entre otras, en la Resolución 325/2017, de 22 de septiembre (<http://www.gaip.cat/es/detall/normativa/2017-0325>).

### LA RESPUESTA DE LAS ADMINISTRACIONES OBLIGADAS

Las administraciones se han adaptado de forma dispar a las nuevas obligaciones derivadas de la legislación de transparencia y acceso a la información, en general, en un grado tanto más decreciente cuanto menor es el tamaño de la administración, por razones a buen seguro relacionadas con sus limitaciones organizativas.

Las deficiencias más significativas en la respuesta a las solicitudes de acceso a la información, que se constatan a partir de la evaluación del 2016 antes mencionada y de la propia actividad de la GAIP son las siguientes:

1. El **silencio administrativo** es alarmantemente frecuente. Aunque desciende de manera significativa en relación con el 2015, lo cierto es que en el 2016 se mantiene aún en una media que ronda el 50%. Es un dato que aparece estrechamente ligado al tamaño de la administración, de forma que el silencio parece ser casi una regla en los municipios pequeños. Aun considerando el escenario de precariedad en que las administraciones públicas han tenido que afrontar las obligaciones derivadas de la legislación de transparencia, no es admisible que dos años después no estén en condiciones todavía de garantizar una adecuada atención de este derecho. El silencio es una patología que lesiona gravemente el derecho de acceso de los ciudadanos, incluso si es presuntamente estimatorio como en el caso de la legislación catalana, puesto que, al tratarse de un derecho de carácter prestacional, la estimación presunta no satisface el verdadero objetivo de la acción, que es acceder materialmente a la información, con el perjuicio añadido de generar indefensión al no comunicarse al ciudadano las vías de reclamación y recurso posibles.
2. Las solicitudes de acceso, especialmente las dirigidas a las administraciones locales, se resuelven mayoritariamente **fuera de plazo**. La evaluación correspondiente al ejercicio de 2016 indica que sólo una de cada tres solicitudes se resolvió dentro de plazo, y ni siquiera en los Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes se llega a la cifra del 50% de resoluciones dentro del plazo.
3. En cuanto a las resoluciones desestimatorias, suelen adolecer en su gran mayoría de una **adecuada justificación** de la ponderación realizada y de la aplicación del

límite al caso concreto. Con demasiada frecuencia, las administraciones simplemente invocan dicho límite. Es necesario que tomen conciencia de que la relación de límites al acceso enunciados por la ley no constituye una lista de materias que se excluyen del acceso a la información, sino la enumeración de los bienes jurídicos cuya protección, debidamente ponderada en cada caso, podría (o no) limitar el derecho de acceso sólo en aquella parte estrictamente necesaria para su preservación. No basta, pues, con que una información esté relacionada, por ejemplo, con la seguridad pública para excluirla del acceso, sino que se requiere que quien invoca el límite justifique razonadamente y explícitamente en la resolución que del acceso que se solicita se deriva directamente un perjuicio cierto para la seguridad pública, como bien jurídico merecedor de mejor protección que el derecho de acceso, y que la limitación al acceso que en consecuencia se resuelve aplicar es la mínima y estrictamente necesaria para preservarla.

4. La **protección de datos personales** es el límite invocado en casi tres cuartas partes de las resoluciones desestimatorias contra las que se ha presentado reclamación. En la inmensa mayoría de los casos, la administración simplemente ha justificado la desestimación en la sola presencia de datos personales, o en que no se ha producido el consentimiento la persona afectada. Ante todo, debe recordarse que el consentimiento sólo se requiere en caso de datos especialmente protegidos, mientras que en relación con el resto de datos personales corresponde a la administración ponderar, aplicando los criterios establecidos por la legislación de transparencia y el principio de calidad de datos, si debe prevalecer el acceso a la información. Debería llevar a una reflexión el hecho de que en más de un 80%, estas reclamaciones se hayan resuelto por la GAIP revocando el criterio de la administración y estimando el derecho de acceso, totalmente o parcialmente, y que ello cuente con la conformidad de la autoridad de protección de datos personales de Cataluña, la APDCAT, manifestado en el informe casuístico que, según lo previsto por la legislación catalana, emite preceptivamente en el marco de la tramitación de una reclamación cuando la desestimación del acceso se ha fundamentado en la protección de datos personales.
5. Finalmente, debe constatarse que el sector público está lejos de equipararse a las administraciones en el cumplimiento de las obligaciones que derivan de la ley de transparencia. Está poco implicado, cuando no parece sentirse ajeno, al nuevo escenario de transparencia y suele tratar las obligaciones de información como una injerencia injustificada por considerar que no forma parte de la administración pura y dura y que su organización se mueve por parámetros de corte empresarial. Es urgente que el sector público tome conciencia de que, teniendo en cuenta que administra un montante muy significativo de recursos económicos, en su mayor parte públicos, y que su actividad incide directamente en la calidad de servicios públicos, debe someterse sin reticencias al control ciudadano y, para ello, facilitar el acceso a la información relativa a su organización, actividad y gestión.

## El acceso a la información en Cataluña. Balance

En el anverso de estas deficiencias que achaco a las administraciones catalanas (y que sospecho que no serán muy distintas de las que puedan detectarse en otros territorios), debo y quiero reconocer y poner en valor el acierto que han tenido al coordinarse en un modelo de desarrollo de soluciones tecnológicas relacionadas con la transparencia y el acceso a la información únicas a escala supraprovincial, a través del Consorcio de Administración Abierta de Cataluña (CAOC), ente instrumental encargado de facilitar soluciones de administración electrónica interoperables para todos los niveles de administración. Fruto de ello es que, desde el mismo momento de entrada en vigor de la Ley de transparencia en Cataluña, los Ayuntamientos dispusieron gratuitamente de una solución tecnológica para publicar su portal de transparencia, que podía integrar asimismo una sede electrónica de trámites y un portal de datos abiertos. Como consecuencia, el grado de implantación de portales de transparencia en Cataluña es total entre las Administraciones Públicas, habiendo adoptado 9 de cada 10 la solución del CAOC y casi la mitad de sus contenidos son proveídos igualmente por este Consorcio, a partir de la información que los Ayuntamientos presentan a la Generalitat y Diputaciones. Igualmente destacable es el desarrollo de un mecanismo soft de identificación digital interoperable (Idcat.sms) que permite el alta no-presencial de los usuarios y la firma de los trámites y servicios electrónicos de la Generalitat y de los Ayuntamientos, entre los cuales las solicitudes de acceso a información pública, a través del uso de contraseñas en el teléfono móvil, superando así las dificultades que presentan otros sistemas de firma digital exigidos para la formulación de solicitudes de información.

Este modelo de colaboración interadministrativa resulta muy recomendable puesto que permite escalar el desarrollo de soluciones tecnológicas únicas para todos los niveles de administración, de forma que se generan eficiencias en la inversión de recursos públicos y, sobre todo, se garantiza que las administraciones más pequeñas dispongan -para el cumplimiento de las obligaciones que derivan de la ley de transparencia y para la implantación de la administración electrónica, en general- de las mismas herramientas que las que más dotadas.

Concluyo este balance haciendo hincapié en la necesidad de que las administraciones se organicen internamente para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de acceso a la información y la superación de las deficiencias antes señaladas. La voluntad de transparencia, la sensibilidad y la mentalidad abierta a este nuevo escenario, que sin excepción se atribuyen los directivos y gestores públicos, no bastan. Es necesario que las administraciones planifiquen y adopten medidas organizativas específicas, creando unidades de información, estableciendo circuitos internos ágiles de información, y practicando una correcta gestión documental. Aun en condiciones de escasez de personal, debe procurarse una dotación de personal suficiente a la atención de este derecho. Demasiado frecuentemente aún, las administraciones pretenden justificar su incapacidad para atender las solicitudes de información en la necesi-

ELISABET SAMARRA

dad de que su personal se ocupe de gestionar los servicios públicos básicos. Pero lo cierto es que los gestores de las administraciones deben ser capaces de organizarse para cumplir con todas sus obligaciones legales, y las derivadas de la transparencia no son menores ni secundarias. La información no es un lujo que deba atenderse a la cola de otros servicios públicos; es un servicio público más, tan básico como cualquier otro, y especialmente relevante para la recuperación de la maltrecha confianza en los poderes públicos.