

## La regulació de l'accés a la informació pública: una reforma encara pendent

En els informes dels darrers anys s'ha fet referència de manera reiterada a la necessitat de disposar d'una regulació integral del dret d'accés dels ciutadans a la informació pública, en termes homologables als països del nostre entorn, i a l'endarreriment més que notori que arrossega aquest procés, que situa Espanya i Catalunya entre els pocs països europeus que no disposen d'aquesta regulació.

També s'han relatat les queixes que els ciutadans plantegen en aquest àmbit i que reflecteixen les dificultats que genera la manca d'uns paràmetres legals adequats per fer efectiu aquest dret.

Així mateix, cal destacar de manera singular que el primer trimestre de 2012 el Síndic va presentar al Parlament de Catalunya un informe extraordinari sobre el dret d'accés a la informació pública.

Des de la perspectiva de la configuració del dret a la informació pública, l'informe destaca que no és només un dret subjectiu de qui demana una informació que considera rellevant per a la seva esfera d'interessos. També té una dimensió d'interès públic o general, ja que és un instrument al servei del control democràtic sobre els poders públics i és un requisit per fer efectius els principis de transparència i de rendició de comptes propis d'una societat democràtica.

**La regla general hauria de ser permetre l'accés a la informació, sense necessitat de justificar la petició**

Al mateix temps, l'accés a la informació pública també és un instrument per a l'exercici del dret fonamental de participació en la presa de decisions públiques i en l'elaboració de normes. El dret de participació ciutadana no s'esgota amb l'accés a la informació pública, però aquest accés és una condició necessària perquè aquesta participació sigui real i conformada des del coneixement previ de les dades necessàries.

L'informe també pretén evidenciar les dificultats que planteja la defensa d'aquest dret amb la regulació vigent, que és parcial i dispersa,

amb una visió centrada en el procediment administratiu.

La conseqüència més destacada d'aquestes mancances és que l'aplicació ponderada en els casos de conflicte –real o aparent– amb altres drets protegits per l'ordenament es fa especialment difícil i s'acostuma a resoldre, a la pràctica, amb la denegació, gairebé automàtica, de l'accés.

Partint d'aquest plantejament i de l'anàlisi dels problemes que comporta la regulació vigent, l'informe formula un seguit de propostes concretes del que hauria de contenir la nova regulació que s'estableixi per oferir una protecció completa d'aquest dret.

Aquestes propostes estan emparades en les reflexions que conté l'informe i, considerades globalment, suposen un canvi radical de l'enfocament tradicional que ha tingut aquest dret.

Entre les propostes que formula l'informe cal destacar primerament que la regla general ha de ser permetre l'accés, sense necessitat de justificar la petició, i les excepcions que fixi la llei s'han d'interpretar restrictivament.

El Síndic també considera que una informació no definitiva, preparatòria, que és d'interès públic, no hauria de quedar exclosa de l'accés per aquest caràcter auxiliar, llevat que pugui comportar algun perjudici per a altres drets o interessos i l'exclusió sigui necessària per protegir-los.

També cal remarcar que s'ha de regular un procediment específic d'accés a la informació, amb un termini per resoldre que no ha de ser superior als quinze dies, en línia amb el Reglament 1049/2001, sobre l'accés a la informació pública en poder de les institucions comunitàries, del Parlament Europeu i del Consell d'Europa.

L'experiència d'altres països demostra que és especialment rellevant el paper d'una autoritat independent, de manera que s'hauria d'assignar a una institució ja existent la tasca de promoure el dret d'accés i de revisar els supòsits que l'Administració hagi denegat.

Per a una protecció adequada del dret d'accés també és determinant que la llei articuli mecanismes per permetre'n l'aplicació proporcional quan l'accés entra en conflicte amb altres drets. El dret comparat i el mateix Con-

veni del Consell d'Europa sobre l'accés als documents públics ofereixen pautes suficients per fixar aquests mecanismes

La major part dels conflictes amb el dret d'accés tenen a veure amb la protecció del dret a la intimitat personal. L'informe assenjala que la intimitat personal ha de modular, certament, el dret d'accés, però no pot actuar com un límit absolut a l'accés i en tots els casos, sinó que cal cercar l'aplicació ponderada de tots dos drets.

### La major part dels conflictes amb el dret d'accés tenen a veure amb la protecció del dret a la intimitat personal

Finalment, l'informe assenjala que perquè el dret dels ciutadans a obtenir informació pública sigui plenament reconegut cal, a més de canvis normatius, vèncer una cultura administrativa tradicionalment reticent a permetre l'accés a la informació de què disposa. Cal, per tant, disposar d'instruments normatius eficaços, però també dedicar esforços a convèncer els servidors públics que l'accés a la informació pública és un autèntic dret dels ciutadans i que els seus límits s'han d'interpretar de manera restrictiva i ponderada.

L'any 2012 persisteix aquesta situació d'absència d'un marc legal homologable als països del nostre entorn descrita en l'informe extraordinari esmentat. Tot i això, cal fer referència a dues iniciatives legislatives que pretenen revertir aquesta realitat i proveir els instruments jurídics per fer efectiu el dret d'accés, com a manifestació dels principis de transparència i de rendició de comptes que han de regir l'activitat pública.

D'una banda, el Govern de l'Estat va presentar el Projecte de llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en tramitació a les Corts Generals al moment de redactar aquest informe. Sense ànim de fer una valoració exhaustiva d'aquest projecte, cal remarcar només que, tot i que s'inscriu en el marc definit pel Conveni 205 del Consell d'Europa, sobre accés a documents públics, i que suposa, en termes generals, una regulació homologable a la del nostre entorn europeu, hi ha alguns aspectes que mereixen, a criteri del Síndic, una valoració crítica.

Sense ànim de ser exhaustius, cal destacar que el projecte regula tant l'obligació de publicitat activa d'informació d'interès general com el dret d'accés a petició, i que les excepcions a l'accés i els instruments de ponderació en cas de conflicte amb altres drets responen, en termes generals, als estàndards internacionals i al model del Conveni 205 del Consell d'Europa.

Com a aspectes criticables, es poden assenyalar els següents:

Des de la perspectiva de l'àmbit subjectiu d'aplicació de la llei, s'exclou l'Administració de justícia (l'activitat subjecta a dret administratiu; no el procediment judicial en sentit estricte, que necessàriament n'ha de quedar exclòs) i el Projecte no esmenta específicament els governs de l'Estat i autonòmics, encara que sí les administracions respectives.

Pel que fa a l'àmbit objectiu d'aplicació, el Síndic no comparteix el criteri que s'exclouï la informació auxiliar. Això té sentit en documents provisionals i esborranys, però és més discutible en actes o informes que s'hagin tingut en compte en el procés de decisió administrativa.

El Projecte de llei preveu que la sol·licitud s'entengui denegada si no es resol dins de termini. Aquest és un aspecte especialment controvertit. És cert, com ha assenyalat una part de la doctrina, que aquesta ha estat l'opció en una part significativa de lleis del nostre entorn.

### El Projecte estatal de llei d'accés a la informació pública conté previsions qüestionables

S'assenjala com a motiu per entendre desestimada la petició d'accés per silenci, entre d'altres, la necessitat d'evitar vulnerar greument els drets que la valoració ponderada de la sol·licitud d'accés hauria d'haver protegit amb la denegació de l'accés. És a dir, s'addueix que la regla del silenci positiu pot comportar l'accés a la informació de manera que es vulnerin drets fonamentals per la negligència de l'Administració, que hauria d'haver denegat l'accés dins de termini per evitar-ho. Tanmateix, aquesta possibilitat també es

podria evitar fixant límits al silenci positiu i establint els supòsits en què no podria operar.

També s'han destacat, en defensa de l'opció pel silenci negatiu, el fet que obre la via al recurs a l'entitat independent, on es pot obtenir l'accés si la denegació no està justificada, i el fet que l'accés sempre requereix una actuació material de l'Administració (posar a disposició la informació demanada) que el silenci no genera per si mateix.

Tot i això, cal assenyalar que el silenci negatiu comporta trencar la regla general establerta en procediment administratiu, i també és contrari al criteri general que l'accés ha de ser la norma i la denegació, l'excepció motivada, ja que el silenci negatiu permet, a la pràctica, denegar l'accés sense motivar.

Finalment, cal remarcar, en l'àmbit de l'Administració de l'Estat, que s'ha optat per una autoritat governamental ja existent per assignar-li

les funcions de resoldre els recursos contra les decisions que deneguen l'accés. Encara que amb relació a l'avantprojecte sotmès a consulta pública s'ha reforçat la independència dels seus membres, el Síndic considera que hauria estat una millor opció assignar aquesta funció a un òrgan de designació parlamentària, d'entre els ja existents.

D'altra banda, cal fer referència a la decisió del Parlament de Catalunya de crear una ponència conjunta, amb representació de tots els grups parlamentaris, amb l'encàrrec d'elaborar un projecte legislatiu d'accés a la informació pública. Tanmateix, aquesta ponència es va deixar sense efecte amb la dissolució del Parlament, sense que hagi complert aquell objectiu. Al moment de redactar aquest informe es desconeix si una vegada constituït el nou Parlament resultant de les eleccions del 25 de novembre de 2012, els grups parlamentaris acordaran recuperar aquella iniciativa i reprendre els treballs d'elaboració d'una proposta de text legal.

**Pàgines extretes de l'Informe Anual 2012. Per accedir a l'Informe complet, cliqueu aquí.**