

## L'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA EN LA LEGISLACIÓ ESPANYOLA DE TRANSPARÈNCIA: CRÒNICA D'UN CANVI DE PARADIGMA\*

Oriol Mir Puigpelat\*\*

### Resum

En aquest treball s'exposen l'evolució històrica i els trets bàsics de la regulació espanyola del dret d'accés a la informació pública vigent, així com l'abast real que aquest dret presenta en la seva aplicació pràctica, prenent com a exemple la doctrina establerta en els seus dos primers anys de funcionament per la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP), l'autoritat independent que vetlla pel compliment del dret d'accés a Catalunya. Es podrà constatar com s'ha produït, a Espanya, en els últims anys, un autèntic canvi de paradigma en aquesta matèria, i s'ha passat d'un dret purament nominal i d'escassa aplicació pràctica a un dret d'accés vigorós, efectiu i dotat d'un enorme potencial de futur, tant o més ampli que el reconegut per altres ordenaments que abans es contemplaven amb enveja. Es comprovarà també com l'actual força expansiva del dret general d'accés està repercutint en institucions sorgides molt abans, i d'una naturalesa suposadament diferent, com el tradicional dret d'accés dels interessats a l'expedient. I com la seva actual configuració legal comporta, paradoxalment, que tingui un abast més ampli del que li correspondria si se li reconegués la naturalesa de dret fonamental, en els termes establerts pel Tribunal Europeu de Drets Humans.

Paraules clau: Transparència; dret d'accés; drets fonamentals; autoritats independents; GAIP.

## ACCESS TO PUBLIC INFORMATION IN SPANISH TRANSPARENCY LAW: THE CHRONICLE OF A PARADIGM SHIFT

### Abstract

*This paper describes the historical development and basic characteristics of current Spanish legislation on the right of access to public information and the true scope of this right in its practical application. It uses the example of the legal doctrine established during its first two years of operation by the Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (Committee for Guaranteeing the Right of Access to Public Information, GAIP), the independent authority that oversees compliance with the right of access in Catalonia. In recent years, one can see in Spain how there has been a real paradigm shift on this matter from a purely nominal right with little practical application to a thorough and effective right of access with enormous future potential, equal to or broader than that recognised in other legal systems that were previously viewed with envy. It will also be seen how the current blast wave from the general right of access is affecting institutions dating from much earlier, with a supposedly different nature, such as the traditional right of access of interested parties to their files. And, how its current legal configuration paradoxically gives it much greater scope than if it were to be recognised as a fundamental right under the terms established by the European Court of Human Rights.*

*Key words: Transparency; right of access; fundamental rights; independent authorities; GAIP.*

\* Aquest treball, finalitzat a principis d'agost de 2017, constitueix la versió escrita i ampliada de la ponència que vaig presentar al XIII Seminari Conjunt de l'Institut Alemany de Recerca per a l'Administració Pública (*Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer - FOV*) i l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, celebrat a Speyer els dies 28 i 29 de juny de 2017, amb el títol «Transparència en l'espai europeu d'Administració pública». Agraïixo als assistents a aquest seminari les observacions formulades durant el debat posterior a la meua ponència.

\*\* Oriol Mir Puigpelat, professor titular (acreditat com a catedràtic) de dret administratiu, Universitat Pompeu Fabra, Departament de Dret, Edifici Roger de Llúria (Campus de la Ciutadella), c. Ramon Trias Fargas, 25-27, 08005 Barcelona. [oriol.mir@upf.edu](mailto:oriol.mir@upf.edu).

Article rebut el 05.08.2017. Avaluació cega: 26.09.2017 i 03.10.2017. Data d'acceptació de la versió final: 10.10.2017.

**Citació recomanada:** Mir Puigpelat, Oriol. «L'accés a la informació pública en la legislació espanyola de transparència: crònica d'un canvi de paradigma». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 55 (desembre 2017), p. 48-66, DOI: [10.2436/rcdp.i55.2017.3018](https://doi.org/10.2436/rcdp.i55.2017.3018).

## Sumari

### 1 Introducció

### 2 Bases constitucionals

2.1 El reconeixement constitucional primerenc del dret d'accés

2.2 El problema de la manca de reconeixement com a dret fonamental i la importància relativa que aquesta manca de reconeixement té en la pràctica

### 3 La regulació precedent i les seves mancances

### 4 El canvi de paradigma i l'homologació als estàndards internacionals amb l'LTE i el seu desplegament autonòmic

4.1 Raons de l'aprovació de l'LTE i de les lleis autonòmiques que la despleguen

4.2 Característiques principals de la nova regulació del dret d'accés

### 5 L'aplicació de la nova normativa de transparència i el paper clau de les autoritats independents de garantia del dret d'accés. L'exemple de la GAIP

5.1 Algunes dades sobre els primers dos anys de funcionament de la GAIP

5.2 Aspectes significatius de la doctrina establerta per la GAIP

5.2.1 Objecte: accés a procediments en tràmit i a tot tipus d'informacions en poder de les administracions públiques i altres subjectes obligats

5.2.2 Finalitat: l'enorme expansió del dret d'accés derivada de la manca d'exigència de la motivació de la sol·licitud i l'admissibilitat de peticions «egoistes»

5.2.3 Excepcions: interpretació restrictiva de les causes d'inadmissió de les sol·licituds i dels límits a l'accés

5.2.4 La interpretació àmplia de la pròpia competència de la GAIP

### 6 Bibliografia

## 1 Introducció

En aquest treball exposaré els trets bàsics de la regulació espanyola del dret d'accés a la informació pública i l'abast real que aquest dret presenta en la seva aplicació pràctica.

Com es podrà comprovar, es tracta d'una regulació que, tot i tenir un sòlid ancoratge constitucional (2), ha presentat grans mancances durant molts anys (3), i només recentment, després de l'aprovació de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTE), i de les lleis autonòmiques que l'han desplegada, ha passat a satisfer els estàndards internacionals en la matèria (4).

El treball destacarà també el paper clau que correspon a les autoritats independents de garantia del dret d'accés en l'aplicació de la nova normativa de transparència i la interpretació àmplia que estan duent a terme de l'esmentat dret. Es prendrà com a exemple, a aquests efectes, la doctrina establerta per l'autoritat catalana, la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP), de la qual he estat vicepresident durant els seus dos primers anys de funcionament (5).

Es podrà constatar com s'ha produït, a Espanya, en els últims anys, un autèntic canvi de paradigma en aquesta matèria, i s'ha passat d'un dret purament nominal i d'escassa aplicació pràctica a un dret d'accés vigorós, efectiu i dotat d'un enorme potencial de futur, tan o més ampli que el reconegut per altres ordenaments que abans es contemplaven amb enveja.

## 2 Bases constitucionals

### 2.1 El reconeixement constitucional primerenc del dret d'accés

La Constitució espanyola de 1978 (CE) va trencar decididament amb la tradició de secret pròpia de l'Administració de la dictadura franquista precedent en establir de manera expressa, en l'article 105.b), que «la llei regularà: [...] L'accés dels ciutadans als arxius i als registres administratius, salvant el que afecti la seguretat i la defensa de l'Estat, la indagació dels delictes i la intimitat de les persones».

Amb aquesta previsió, innovadora en aquell moment, es conferia un sòlid ancoratge constitucional al dret d'accés dels ciutadans, com un element important i característic del nou Estat democràtic que aquesta Constitució instaurava. De forma significativa, el precepte situa el dret d'accés al mateix nivell que el dret d'audiència en el procediment d'elaboració d'actes administratius i de normes reglamentàries, dret d'audiència recollit en les lletres a) i c) de l'article 105 de la CE.

### 2.2 El problema de la manca de reconeixement com a dret fonamental i la importància relativa que aquesta manca de reconeixement té en la pràctica

Aquesta expressa previsió constitucional ha dificultat, però, paradoxalment, que el dret d'accés sigui considerat un autèntic dret fonamental, a diferència del que succeeix en altres països. En estar l'article 105 situat en una part de la Constitució diferent de la que recull els drets fonamentals (articles 14 a 29 CE) i remetre expressament al desenvolupament legislatiu, s'ha considerat tradicionalment que el dret d'accés constitueix un dret constitucional de configuració legal, que no gaudeix de la protecció reforçada pròpia dels drets fonamentals (protecció que consisteix bàsicament en la regulació mitjançant llei orgànica –que s'ha d'aprovar per majoria absoluta del Congrés dels Diputats–, en la tutela judicial mitjançant un procediment preferent i sumari, i en la possibilitat de ser objecte de recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional).<sup>1</sup>

L'expressa previsió constitucional del dret d'accés a la informació pública ha dificultat, en particular, que aquest dret es vinculés i s'inferís de la llibertat d'informació, aquesta sí, qualificada expressament com a dret fonamental en l'article 20.1.d) de la CE.

---

1 V. Sentència del Tribunal Constitucional 161/1988, de 20 de setembre (ECLI:ES:TC:1988:161), FJ 4 i sentències de la Sala 3a del Tribunal Suprem de 30 de març de 1999 (ECLI:ES:TS:1999:2206), FJ 3, i 19 de maig de 2003 (ECLI:ES:TS:2003:3359), FJ 4. Partint d'aquesta premissa, les successives lleis que han regulat el dret d'accés a Espanya no han estat tramitades com a lleis orgàniques, sinó com a lleis ordinàries.

Això contrasta amb el dret específic dels càrrecs electes (dels parlaments central i autonòmic i dels ens locals) d'accés a la informació necessària per a l'exercici de les seves funcions representatives, dret que va més enllà del reconegut per l'article 105.b) de la CE a tots els ciutadans i que la jurisprudència espanyola ha derivat del dret fonamental de participació política recollit en l'article 23.2 de la CE.<sup>2</sup>

Malgrat que la falta de qualificació del dret general d'accés com un dret fonamental ha estat objecte de nombroses crítiques per part de la doctrina més recent<sup>3</sup> i és difícilment compatible amb la jurisprudència actual del Tribunal Europeu de Drets Humans<sup>4</sup> (jurisprudència que s'ha de tenir en compte en la interpretació dels drets fonamentals de la CE, en virtut de l'article 10.2), la veritat és que això no sembla tenir repercussions especialment greus en l'aplicació pràctica de la nova legislació de transparència.

En particular, el dret d'accés i el dret (fonamental) a la protecció de dades personals se situen en un mateix nivell en el judici ponderatiu que la llei obliga a fer per decidir quin dels dos ha de prevaler en cas de conflicte, sense que el fet que només el segon es configuri com a fonamental estigui tenint conseqüències apreciables en la doctrina de les autoritats independents encarregades de la garantia del dret d'accés. D'altra banda, l'amplitud i rapidesa de la tutela que, com es veurà, estan proporcionant les autoritats de garantia al dret d'accés, relativitza el problema que podria suposar no comptar amb la possibilitat de presentar un recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional. De fet, la circumstància que no se'l consideri un dret fonamental i que, per tant, no hagi de ser regulat únicament per llei orgànica del Parlament central, ha permès que les comunitats autònomes despleguin les previsions de la llei bàsica estatal de transparència mitjançant una legislació pròpia que, sovint, ha tractat de reforçar la regulació del dret d'accés, en una *competència regulatòria* a l'alça, en la qual diferents lleis autonòmiques han tractat de «millorar» el que disposen la llei estatal i altres lleis autonòmiques precedents. L'exemple de la Llei catalana de transparència (Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern - LTC) és especialment clar a aquests efectes. Les lleis autonòmiques també han incrementat notablement les obligacions de publicitat activa,<sup>5</sup> preveient expressament la publicació a internet d'una gran quantitat de dades personals (p. ex. en matèria de retribucions, contractes i subvencions),<sup>6</sup> dades que, per tant, són també accessibles en exercici del dret d'accés, per molt que aquest no es configuri com un dret fonamental i tingui, en teoria, menys «rang» que

---

2 Entre moltes altres, Sentència del Tribunal Constitucional 161/1988 abans citada (FJ 7 i 9), Sentència del Tribunal Constitucional 57/2011, de 3 de maig (ECLI:ES:TC:2011:57), FJ 2 i seg., i Sentència de la Sala 3a del Tribunal Suprem de 15 de juny de 2015 (ECLI:ES:TS:2015:2870), FJ 7, amb ulteriors referències.

3 V. entre d'altres GUICHOT, Emilio. «Capítulo II». A Íd. (coord.). *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos, 2014, p. 35-47; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; PÉREZ MONGUIÓ, José María. *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2014, p. 25-28; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. «El derecho de acceso a la información pública: naturaleza, sujetos activos y ordenación». A: TRONCOSO REIGADA, Antonio (dir.). *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Cizur Menor: Thomson Reuters Civitas, 2017, p. 694-713; DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, Elisa; TARÍN QUIRÓS, Carlota (coord.). *Transparencia y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Madrid: La Ley, 2014, p. 224-233; BLANES CLIMENT, Miguel Ángel. *La transparencia informativa de las administraciones públicas*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2014, p. 199-210; COTINO HUESO, Lorenzo. «El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades». A: VALERO TORRIJOS, Julián; FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel (coord.). *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2014, p. 43-55; PIÑAR MAÑAS, José Luis. «Derecho de acceso a la información pública. Régimen general». A: WENCES, Isabel; KÖLLING, Mario; RAGONE, Sabrina (coord.). *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*. Madrid: CEPC, 2014, p. 35-42; PIÑAR MAÑAS, José Luis. «El fortalecimiento de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública como objeto de la Ley 19/2013». A: TRONCOSO REIGADA, Antonio (dir.). *Comentario a la Ley de Transparencia..., op. cit.*, p. 116-125.

4 V. recentment la important Sentència dictada per la Gran Sala del Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH) en el cas *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongria*, núm. 18030/11, de 8 de novembre de 2016, apartats 149 i seg., amb un prolix resum de la jurisprudència precedent i d'altres antecedents de dret internacional i comparat, en la qual s'afirma la vulneració de l'article 10 del Conveni Europeu de Drets Humans –CEDH– (llibertat d'expressió, en particular de la llibertat de rebre o de comunicar informacions) per la denegació d'accés a informació pública (nom i nomenaments dels advocats d'ofici designats per la policia) a una ONG hongaresa de protecció dels drets humans. Els requisits exigits pel tribunal perquè una denegació d'accés constitueixi una vulneració de l'article 10 CEDH es desenvolupen en els apartats 157 i seg. En síntesi, ha de ser una petició d'accés a informació d'interès públic que es trobi preparada i disponible i que es formulï per periodistes, ONG, investigadors, bloguers i usuaris amb molts seguidors a les xarxes socials (en general, per persones que actuen com a vigilants públics –“public watchdogs”–) amb la finalitat de contribuir al debat públic.

5 És a dir, d'informacions que les diferents administracions han de fer públiques d'ofici, sense necessitat de sol·licitud prèvia per part dels ciutadans.

6 V. p. ex. els articles 11.1.b), 13.1.d), 14.2.a) i 15.1.c) LTC.

el dret fonamental a la protecció de dades personals. Finalment, el fet que el dret d'accés es configuri com un dret autònom, i no ja com una manifestació específica del dret fonamental a la llibertat d'informació, facilita la seva expansió i el seu reconeixement a tot tipus de persones i per a tot tipus de finalitats i informacions en poder de l'Administració. Com es veurà més endavant, la regulació espanyola vigent del dret d'accés no sotmet el seu exercici als requisits exigits pel TEDH per apreciar la vulneració de la llibertat de rebre o de comunicar informacions de l'article 10 CEDH.<sup>7</sup>

### 3 La regulació precedent i les seves mancances

Malgrat el primer reconeixement constitucional del dret d'accés, aquest dret no va ser regulat de manera general a Espanya fins al 1992, amb l'aprovació de la primera llei de procediment administratiu de la democràcia, la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), que li va dedicar un sol precepte, l'article 37.

Aquesta regulació va ser, a més, molt restrictiva i va merèixer una àmplia crítica doctrinal. Es pot afirmar que, sota la vigència de l'article 37 de la LRJPAC, el dret d'accés no va tenir una autèntica aplicació pràctica a Espanya. Resulta significatiu que, quan es va aprovar la vigent LTE, la majoria de les moltes notícies periodístiques que se li van dedicar desconeguessin completament l'existència de l'article 37 de la LRJPAC i consideressin que amb aquella es reconeixia per primer cop a Espanya el dret d'accés dels ciutadans a la informació pública.

Entre les moltes mancances de l'article 37 de la LRJPAC poden destacar-se les següents.

L'*objecte* del dret d'accés era molt restringit. Únicament es reconeixia el dret d'accés a registres administratius i a documents integrants d'expedients administratius finalitzats (article 37.1 LRJPAC), documents que a més s'havien d'identificar en la sol·licitud (article 37.7 LRJPAC).

Pel que fa als *subjectes* obligats, únicament comprenia les administracions públiques, i no les altres entitats del sector públic (societats mercantils de capital públic, fundacions del sector públic, etc.) ni els subjectes privats vinculats a aquelles, ni els altres poders públics diferents de l'executiu (Casa del Rei, parlaments central i autonòmics, poder judicial, Tribunal Constitucional, Defensor del Poble, etc.) (article 2 LRJPAC).

Les *excepcions* al dret d'accés eren molt àmplies i indeterminades. En particular, l'accés a dades personals no íntimes únicament era possible per part dels qui acreditessin «un interès legítim i directe» (article 37.3 LRJPAC; les dades íntimes només eren accessibles pels mateixos afectats, en virtut de l'article 37.2 LRJPAC). La relació d'ulteriors excepcions al dret d'accés –diferents del dret a la protecció de dades personals– era formulada en termes imperatius i indeterminats, sense referència al test del perjudici (*damage test*), ni al judici de ponderació, ni al principi de proporcionalitat (article 37.5 LRJPAC), i contenia una amplíssima clàusula residual i oberta d'excepció al dret d'accés «quan prevalguin raons d'interès públic, per interessos de tercers més dignes de protecció o si així ho disposa una llei» (article 37.4 LRJPAC). L'accés també podia ser denegat quan afectés l'eficàcia de l'Administració (article 37.7 LRJPAC), sense més precisions.

L'article 37 de la LRJPAC tampoc preveia *garanties procedimentals* específiques del dret d'accés, el que comportava, entre altres coses, que fos aplicable el termini genèric de resolució de les sol·licituds de tres mesos establert per l'article 42 de la LRJPAC, un termini excessivament ampli en matèria d'accés a la informació pública.

Tampoc es preveien *autoritats específiques de garantia* del dret d'accés, de manera que les denegacions d'accés només podien ser controlades mitjançant les vies ordinàries de recurs administratiu (que a Espanya són totalment ineficaces)<sup>8</sup> i de recurs davant els tribunals de l'ordre contenciós administratiu, al qual els ciutadans rarament acudien, a causa de la seva lentitud i el seu cost econòmic.

---

<sup>7</sup> V. *supra*, la nota 4.

<sup>8</sup> Com constaten de forma generalitzada els treballs inclosos a LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: INAP, 2016. V. també Comissió General de Codificació. *Informe explicativo y propuesta de anteproyecto de ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Madrid: Ministerio de Justicia, 2013, p. 14-30.



Finalment, tampoc es preveïen *sancions* específiques per l'incompliment del dret d'accés ni obligacions específiques de *publicitat activa* que anessin més enllà de les establertes tradicionalment per la legislació sectorial (de contractes del sector públic, de subvencions, d'empleats públics, etc.).<sup>9</sup>

## 4 El canvi de paradigma i l'homologació als estàndards internacionals amb l'LTE i el seu desplegament autonòmic

### 4.1 Raons de l'aprovació de l'LTE i de les lleis autonòmiques que la despleguen

Malgrat les reiterades crítiques doctrinals i l'impuls transformador exercit, també aquí, pel dret europeu (en particular, per les directives d'accés a informació mediambiental i de reutilització de la informació del sector públic),<sup>10</sup> la modernització del dret d'accés no va passar a ocupar un lloc central en l'agenda política fins a l'esclat de la profunda crisi econòmica el 2010 i la difusió de gravíssims escàndols de corrupció que ha tingut lloc en els últims anys.

La crisi i les dures retallades a què ha donat lloc, juntament amb la proliferació d'escàndols de corrupció, han comportat una pèrdua enorme de confiança dels espanyols en les seves institucions (pèrdua de confiança que ha estat molt més gran que en la majoria de països de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE), i que només s'ha vist superada per Grècia i Itàlia),<sup>11</sup> i l'aprovació d'una regulació moderna de la transparència administrativa ha estat vista com un mecanisme bàsic per intentar restablir aquesta confiança. La transparència, exigida per la societat civil, s'ha convertit en un autèntic mantra, i els partits polítics no s'atreveixen (de moment) a qüestionar-la.

Aquest context peculiar, que algun autor ha qualificat de «tempesta perfecta»,<sup>12</sup> va propiciar que per fi s'aprovés una llei específica de transparència, d'acord amb els estàndards internacionals: l'LTE, que va entrar en vigor en l'àmbit de l'Administració general de l'Estat el desembre de 2014,<sup>13</sup> i que ha estat objecte de desplegament i millora per diferents legisladors autonòmics.

Malgrat les seves imperfeccions i aspectes susceptibles de millora, l'LTE i les lleis autonòmiques que l'han desplegada possibiliten un autèntic canvi de paradigma en la matèria, que s'està materialitzant, com es veurà després, en els seus primers anys d'aplicació pràctica.

### 4.2 Característiques principals de la nova regulació del dret d'accés

Els aspectes fonamentals de la nova regulació, que contrasten amb les mancances abans apuntades de la normativa precedent, són els següents.

---

9 Sobre la regulació del dret d'accés anterior a la vigent LTE i les seves moltes mancances es poden veure, entre d'altres, POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto. *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*. Madrid: INAP, 1989; EMBID IRUJO, Antonio. *El ciudadano y la Administración*. Madrid: MAP, 1994; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. *El derecho de acceso a los documentos administrativos*. Madrid: Marcial Pons, 1997; MESTRE DELGADO, Juan Francisco. *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*. 2a ed., Madrid: Civitas, 1998; GUICHOT, Emilio. *Publicidad y privacidad de la información administrativa*. Madrid: Civitas, 2009; RAMS RAMOS, Leonor. *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*. Madrid: Ed. Reus, 2009.

10 Directiva 2003/4/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 28 de gener de 2003, relativa a l'accés del públic a la informació mediambiental i per la qual es deroga la Directiva 90/313/CEE del Consell, i Directiva 2003/98/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 17 de novembre de 2003, relativa a la reutilització de la informació del sector públic (modificada per la Directiva 2013/37/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013), transposades a l'ordenament espanyol per la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient (LAIA), i la Llei 37/2007, de 16 de novembre, sobre reutilització de la informació del sector públic (modificada per la Llei 18/2015, de 9 de juliol), respectivament.

11 OCDE. *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, GOV/PGC(2014)4/ANN1, 2014, p. 203-205.

12 GUICHOT, Emilio. «Capítulo II», *op. cit.*, p. 20.

13 Les comunitats autònomes i els ens locals van disposar d'un any més per donar compliment a la nova regulació del dret d'accés de l'LTE, fins al desembre de 2015. Algunes comunitats autònomes no van esgotar el termini i van aprovar lleis de desplegament de l'LTE que van entrar en vigor abans d'aquesta data (com l'LTC, a Catalunya, la part de la qual relativa al dret d'accés va entrar en vigor l'1 de juliol de 2015).

L'*objecte* del dret d'accés és molt més ampli que abans. Aquest objecte ha passat a ser la «informació pública», entesa com tota aquella informació que es trobi en poder dels subjectes sotmesos a la llei (article 13 LTE). Ja no es tracta només, per tant, de documents, i menys encara de documents integrants d'expedients administratius finalitzats en el moment en què se sol·licita l'accés. Coherentment, tampoc s'exigeix ja que s'identifiqui el document concret al qual es vol accedir. Només es requereix, lògicament, que s'indiqui la informació que se sol·licita (articles 17.2.b) i 19.2 LTE; l'article 28 LTC obliga fins i tot l'Administració a prestar assessorament al sol·licitant perquè pugui concretar la seva sol·licitud, quan sigui imprecisa).

Pel que fa als *subjectes* obligats, el dret d'accés ja no es predica només de les administracions públiques, sinó que abasta totes les altres entitats del sector públic (societats mercantils de capital públic, fundacions del sector públic, etc.), els altres poders públics diferents de l'executiu (en les seves actuacions sotmeses a dret administratiu: contractació, personal, etc.) i fins i tot subjectes privats vinculats a aquelles (articles 2 i 4 LTE). En aquest darrer cas, el dret d'accés s'exerceix a través de l'Administració o entitat pública a la qual es troben vinculats, i que és a la que, en definitiva, es tracta de controlar.

Les *sol·licituds* d'accés, encara que no poden ser anònimes, com en altres països, estan sotmeses a molt pocs requisits formals i no requereixen motivació ni invocació de cap interès legítim (article 17 LTE). Es poden presentar per mitjans telemàtics, tot i que no s'admet el correu electrònic i en molts casos els canals electrònics disponibles són encara excessivament complexos i poc àgils.

L'exercici del dret d'accés és *gratuït*, sens perjudici de les exaccions que poden exigir-se per l'expedició de còpies o la transposició de la informació a un format diferent de l'original (article 22.4 LTE).

Les sol·licituds d'accés estan sotmeses a causes taxades d'*inadmissió* (article 18 LTE i, amb més precisió i menor abast, article 29 LTC).

La regulació dels límits (*excepcions*) al dret d'accés es troba ara en consonància amb els estàndards internacionals. Aquesta regulació parteix d'una enunciació de límits taxats molt similar a la prevista en el Conveni núm. 205 del Consell d'Europa d'accés als documents públics (CADP).<sup>14</sup> Malgrat que aquest Conveni no ha entrat encara en vigor ni ha estat tan sols signat per Espanya, ha estat tingut molt en compte en el moment d'elaborar-se l'LTE i, en particular, en establir-se el catàleg de límits potencials al dret d'accés enumerats en els articles 14 i 15. L'LTE conté també ara una enunciació expressa dels quatre grans criteris d'aplicació restrictiva i casuística dels límits al dret d'accés habituals en dret comparat (articles 14, 15, 16 i 20.2 LTE): l'accés només podrà ser denegat quan pugui ocasionar un perjudici efectiu i no merament hipotètic per al bé jurídic protegit pel límit en qüestió (test del perjudici); aquest perjudici haurà de ser en tot cas ponderat amb els interessos públics o privats favorables a l'accés que puguin concórrer, i que poden obligar a suportar-lo (judici de ponderació); tot i que, en el judici ponderatiu, prevalgui el límit, la seva aplicació ha de ser proporcionada i no impedir l'accés a la part de la informació sol·licitada no afectada pel límit de què es tracti (principi de proporcionalitat i accés parcial), i obligació de motivació suficient per part de l'Administració de la concurrència del límit en el cas concret (obligació de motivació). L'LTE estableix, així mateix, l'aplicació d'aquests criteris a l'accés a dades personals, que se subjecta a ponderació i només s'exclou de manera absoluta en el cas de les dades personals especialment protegides –origen racial, salut, vida sexual, ideologia, afiliació sindical, religió i creences, comissió d'infraccions penals o administratives– (article 15 LTE). A diferència, per tant, d'altres ordenaments, cap dels límits a l'accés de l'LTE es configura com un límit absolut (amb l'única excepció de les dades personals especialment protegides a què s'acaba d'al·ludir): tots són límits relatius, subjectes a ponderació, i que poden cedir davant un interès públic o privat superior favorable a l'accés.

L'LTE preveu una sèrie de *garanties procedimentals* específiques, tant per a qui sol·licita l'accés com per a les terceres persones que es puguin veure afectades per aquest (que tenen dret a formular al·legacions –article 19.3 LTE–), i fixa un termini d'un mes per a la resolució del procediment (article 20.1 LTE).

La legislació vigent també ha previst l'establiment d'*autoritats independents i especialitzades de garantia* del dret d'accés, tant a nivell estatal (Consell de Transparència i Bon Govern) com de les comunitats autònomes

---

<sup>14</sup> Celebrat a Tromsø (Noruega) el 18 de juny de 2009, ha de ser ratificat per deu Estats perquè entri en vigor. Fins al 31 de juliol de 2017 ha estat ratificat per nou Estats.

i ens locals (com p. ex. la GAIP a Catalunya). Aquestes autoritats coneixen de les reclamacions que els ciutadans presentin voluntàriament i gratuïta abans d'acudir als tribunals de l'ordre contenciós administratiu, i les resolen en un termini molt més breu que aquests (tres mesos en el cas del Consell estatal i dos mesos en el cas de la GAIP). Les seves resolucions són vinculants per a l'Administració reclamada i poden ser impugnades davant els tribunals de l'ordre contenciós administratiu (articles 23, 24, 36 a 40 i disposició addicional quarta LTE, i preceptes respectius de les lleis autonòmiques de transparència, p. ex. articles 39 a 44 LTC).<sup>15</sup>

Les lleis autonòmiques preveuen, així mateix, *sancions* específiques per l'incompliment de les obligacions de transparència (p. ex., articles 76 i següents LTC, encara que atribuint la competència sancionadora a les mateixes administracions que les han incomplert).

Finalment, igual que altres lleis de transparència estrangeres d'última generació, s'estableix un ampli catàleg d'obligacions específiques de *publicitat activa*, és a dir, de tipus d'informacions que les diferents administracions i subjectes obligats han de publicar d'ofici en les seves pàgines web respectives i en portals centralitzats de transparència, per així facilitar el seu coneixement per part de la ciutadania i evitar que aquesta hagi d'exercir el dret d'accés per accedir-hi: informació institucional, pressupostària, de personal, de retribucions, de contractes adjudicats i subvencions concedides, etc. (articles 5 a 11 LTE i, ampliant-les notablement, les diferents lleis autonòmiques).<sup>16</sup>

## **5 L'aplicació de la nova normativa de transparència i el paper clau de les autoritats independents de garantia del dret d'accés. L'exemple de la GAIP**

Els primers anys d'aplicació de la nova normativa de transparència (dos anys i mig en el cas de l'LTE i dos anys en el cas de les lleis autonòmiques que primer van entrar en vigor) permeten confirmar el canvi de paradigma propiciat per aquesta i el paper clau que estan jugant al respecte les diverses autoritats independents de garantia del dret d'accés. L'exemple de la GAIP resulta il·lustratiu, com es veurà a continuació.

### **5.1 Algunes dades sobre els primers dos anys de funcionament de la GAIP<sup>17</sup>**

En els dos primers anys d'activitat, la GAIP ja ha rebut 878 reclamacions (després de només 37 reclamacions en els primers sis mesos de funcionament), un volum molt elevat, tenint en compte el coneixement limitat que la ciutadania i els mateixos mitjans de comunicació tenen encara del dret d'accés i de l'existència de la GAIP, i que confirma la utilitat que els interessats consideren que té una via de reclamació ràpida i gratuïta prèvia a la judicial, davant d'un òrgan especialitzat i completament independent de l'Administració que ha denegat la informació sol·licitada.<sup>18</sup> Destaca, en aquest sentit, l'elevada taxa de repetició dels reclamants, que no dubten a acudir reiteradament a la GAIP cada vegada que l'Administració els denega l'accés a informació.

---

15 Duc a terme una comparació entre les diferents autoritats de garantia previstes fins ara per les diferents comunitats autònomes, assenyalant les deficiències (en alguns casos, importants) que al meu parer presenta llur disseny institucional, a MIR PUIGPELAT, Oriol. «Las autoridades autonómicas de garantía del derecho de acceso. Una aproximación crítica a su diseño institucional». A: TRONCOSO REIGADA, Antonio (dir.). *Comentario a la Ley de Transparencia...*, op. cit., p. 1823-1847. Sobre el Consell estatal v. MARTÍN DELGADO, Isaac. «La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?». A: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Las vías administrativas de recurso a debate...*, op. cit., p. 377 i seg., així com la part corresponent dels comentaris de l'LTE citats en les notes 3 i 16 d'aquest treball.

16 La bibliografia existent sobre l'LTE i les lleis autonòmiques que l'han desplegada és ja molt abundant. A més dels comentaris citats a la nota 3 es poden veure, entre d'altres, CERRILLO, Agustí; PONCE, Juli. *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 29 de desembre*. Barcelona: EAPC/UOC, 2015; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel. *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*. Granada: Comares, 2014; RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María. *El derecho de acceso a la información pública*. Oñati: IVAP, 2015; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; PÉREZ MONGUIÓ, José María. *El derecho de acceso a la información pública en España*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2017, amb ulteriors referències.

17 Les dades que s'ofereixen a continuació corresponen al període transcorregut entre l'1 de juliol de 2015 i el 30 de juny de 2017, data en què vaig haver de deixar la GAIP per poder incorporar-me a la Universitat Pompeu Fabra. Totes les resolucions dictades per la GAIP en aquest període es troben disponibles a la seva pàgina web ([www.gaip.cat](http://www.gaip.cat)), en la qual hi ha un cercador i una secció específica per a les que es consideren més destacades, i en la qual poden també trobar-se les Memòries d'activitat dels anys 2015 i 2016 i els dictàmens, informes i criteris generals elaborats per aquesta institució.

18 D'acord amb els articles 39 i següents LTC i el Decret 111/2017, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Comissió



D'aquestes reclamacions, la GAIP ja n'ha resolt 771, la gran majoria dins el termini de dos mesos de què disposa (termini que s'amplia a tres mesos quan el reclamant demani que la reclamació es tramiti mitjançant el procediment de mediació, mediació que constitueix una novetat de l'LTC –article 42– i que s'ha importat d'experiències com la quebequesa, la nord-americana o la suïssa).<sup>19</sup> Aquest termini contrasta amb la durada mitjana, a Espanya, d'un procés judicial en via contenciosa administrativa (dotze mesos, en primera instància, el 2016).<sup>20</sup>

De les reclamacions admeses a tràmit (la taxa d'inadmissió de reclamacions per part de la GAIP se situa al voltant del quinze per cent), prop del *noranta per cent* tenen un resultat favorable per al reclamant, ja sigui perquè la GAIP estima totalment o parcialment la reclamació o perquè la mateixa Administració facilita la informació durant la seva tramitació, en tenir coneixement de la reclamació presentada. Aquest lliurament extemporani de la informació es produeix, amb molta freqüència, en els nombrosos casos en què la reclamació es presenta contra la manca de resolució expressa per part de l'Administració de la sol·licitud formulada, i evidència que el remei més eficaç contra el silenci administratiu és la previsió d'un mecanisme ràpid de reclamació davant una autoritat independent.

Destaca també l'alt grau de compliment de les resolucions de la GAIP, tot i no tenir mecanismes d'execució forçosa de les seves resolucions (la GAIP es limita a recordar a les administracions obligades que l'incompliment de les seves resolucions pot arribar a constituir una infracció molt greu,<sup>21</sup> així com a publicar al seu web les administracions incomplidores), i el nivell molt baix de litigiositat suscitat per les seves resolucions. Fins ara, les seves resolucions només han donat lloc a tres processos contenciosos administratius, encara no resolts, instats per les administracions obligades o per les terceres persones afectades, i no ja pels qui sol·licitaven l'accés a la informació.<sup>22</sup> Segurament contribueixi a explicar aquest alt grau d'acceptació de les seves resolucions el fet que demani l'informe de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) en aquells casos en què l'Administració fonamenta la denegació de la informació sol·licitada en la protecció de dades de caràcter personal. En aquests casos, la llei catalana, a diferència de l'LTE i altres lleis autonòmiques, l'obliga a sol·licitar l'esmentat informe (article 42.8 LTC) i, encara que no resulti vinculant, és tingut molt en compte per la GAIP, en procedir de l'autoritat encarregada específicament de vetllar pel compliment de la normativa de protecció de dades per part del sector públic català. Aquesta col·laboració procedimental entre les dues principals autoritats catalanes en la matèria està resultant molt positiva i genera una dinàmica de mutu enteniment i consideració dels interessos respectius tutelats.

Resulta, així mateix, revelador que siguin sobretot les administracions dotades de menys recursos (en particular, municipis petits) les que siguin objecte d'un nombre més elevat de reclamacions davant la GAIP. Les administracions dotades de més recursos i millors serveis jurídics coneixen ja l'amplitud del dret d'accés configurat per la regulació vigent i la doctrina establerta per la GAIP, i tendeixen a facilitar les informacions que se'ls sol·liciten en el termini legalment establert, excepte en casos jurídicament més complexos, en els quals aprecien la concurrència d'un límit legal a l'accés.

---

de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, la GAIP es troba integrada per entre tres i cinc membres designats per majoria de tres cinquenes parts del Parlament de Catalunya, que han de ser experts de reconeguda competència i prestigi i amb més de deu anys d'experiència professional (com a juristes especialistes en dret públic o tècnics en matèria d'arxius o gestió documental), que actuen amb dedicació exclusiva i total independència i que només poden ser remoguts del seu càrrec per les causes taxades establertes a l'esmentat decret.

19 V. sobre aquesta mediació i els precedents de dret comparat existents CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí; VELASCO RICO, Clara-Isabel. «La mediació en la resolució de conflictes en matèria de accés a la informació pública». A: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Las vías administrativas de recurso a debate...*, op. cit., p. 573-583.

20 CONSELL GENERAL DEL PODER JUDICIAL. *La Justicia Dato a Dato. Año 2016*. Madrid: CGPJ, 2017, p. 115. A Catalunya, l'any 2016, la durada mitjana d'un procés davant els Jutjats contenciosos administratius va ser de 10,5 mesos i, davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, en única instància, de 28,5 mesos.

21 Així ho estableix l'article 77.2.b) LTC. L'article 49.2 del Decret 111/2017 permet també ara que la GAIP posi aquest incompliment en coneixement dels òrgans competents per ordenar la incoació del procediment sancionador corresponent.

22 Recursos contenciosos administratius núm. 334/2016, 420/2016 i 428/2016 interposats davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya contra les resolucions de la GAIP relatives a les Reclamacions 22/2016 a 45/2016 (Diputació de Girona), 19/2016 (TMB) i 58/2016 (Hospital Plató), respectivament.

## 5.2 Aspectes significatius de la doctrina establerta per la GAIP

No és aquest el lloc indicat per examinar amb deteniment la doctrina establerta per les autoritats espanyoles de garantia del dret d'accés. Sí que resulta procedent, tanmateix, assenyalar alguns aspectes significatius d'aquesta doctrina, que permeten advertir el gran potencial de la nova normativa espanyola de transparència i constatar l'aplicació que ja està tenint en la pràctica. Es posarà, novament, l'exemple de la GAIP, sense ànim d'exhaustivitat.

### 5.2.1 Objecte: accés a procediments en tràmit i a tot tipus d'informacions en poder de les administracions públiques i altres subjectes obligats

L'enorme amplitud de l'objecte del dret d'accés, consistent en tota la «informació pública», definida com «els continguts o documents, sigui quin sigui el seu format o suport, que estiguin en poder d'algun dels subjectes inclosos en l'àmbit d'aplicació de [l'LTE] i que hagin estat elaborats o adquirits en l'exercici de les seves funcions» (article 13 LTE i, en termes similars, articles 2.b) i 19.1 LTC) ha portat la GAIP a admetre l'accés no només a documents (forin o no part d'un expedient administratiu), sinó a tot tipus d'informacions en poder de les administracions públiques i altres subjectes obligats, incloent la continguda en bases de dades,<sup>23</sup> algorismes matemàtics<sup>24</sup> i el codi font de programes informàtics emprats per l'Administració en l'exercici de les seves funcions.<sup>25</sup>

La GAIP també ha admès en diverses ocasions l'accés a informació referida a *procediments en tràmit*, que encara no han finalitzat.<sup>26</sup> S'ha basat, per arribar a aquesta conclusió, en la circumstància que ni l'LTE ni l'LTC exigeixen ja, a diferència de l'anterior article 37.1 de la LRJPAC, que el procediment administratiu en qüestió hagi finalitzat perquè els ciutadans puguin demanar accedir als documents que l'integren, en el fet indiscutible que aquests documents de procediments en curs constitueixen informació pública a l'efecte dels articles 13 de l'LTE i 2.b) de l'LTC abans esmentats i són, per tant, susceptibles de ser consultats en exercici del dret general d'accés reconegut per les dues lleis, i en la confirmació que donaria a aquesta interpretació la mateixa exposició de motius de l'LTE quan assenyala, en l'apartat II, que una de les deficiències de la regulació precedent del dret d'accés que pretén superar és, precisament, que aquest dret estigués «limitat a documents continguts en procediments administratius ja acabats».<sup>27</sup> Aquest accés s'ha d'entendre, naturalment, sens perjudici dels límits que puguin concórrer en cada cas, i que poden adquirir una especial rellevància quan el procediment encara no ha finalitzat. L'accés a procediments en curs no implica reconèixer, per descomptat, la condició d'interessat als qui ho sol·liciten, ni permetre'ls participar-hi ni impugnar la resolució que hi posi fi. Pot ser important, en canvi, per garantir el control periodístic i ciutadà de l'activitat administrativa abans que sigui massa tard i s'hagi adoptat ja una decisió lesiva per als interessos públics, sobretot en procediments administratius complexos que requereixen una tramitació dilatada en el temps (cal pensar, p. ex., en l'adjudicació de contractes importants o la construcció i explotació d'infraestructures com el fallit projecte Castor). L'admissió d'aquesta possibilitat d'accés no ha donat lloc, fins ara, a una allau de reclamacions davant la GAIP.

L'ampli objecte del dret d'accés configurat per l'LTE i l'LTC, i la supressió de l'exigència que s'identifiquin els documents concrets als quals es vol accedir (antic article 37.7 LRJPAC), ha portat també la GAIP a

---

23 V. p. ex. Resolució d'11 de febrer de 2016 sobre la Reclamació 36/2015, Resolució d'11 de maig de 2016 sobre la Reclamació 13/2016 i Resolució de 28 de setembre de 2016 sobre la Reclamació 119/2016. La GAIP ha estimat el dret a accedir a informació continguda en bases de dades en moltes altres resolucions.

24 Resolució de 21 de setembre de 2016 sobre les reclamacions 123/2016 i 124/2016 (acumulades).

25 Resolució 200/2017, de 21 de juny. Defensen també que el dret d'accés pugui abastar programes informàtics emprats per l'Administració MUÑOZ SORO, José Félix; BERMEJO LATRE, José Luis. «La redefinición del ámbito objetivo de la transparencia y el derecho de acceso a la información del sector público». A: VALERO TORRIJOS, Julián; FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel (coord.). *Régimen jurídico de la transparencia...*, op. cit., p. 204-207.

26 V., entre altres, Resolució de 23 de desembre de 2015 sobre la Reclamació 17/2015, Resolució 21/2017, d'1 de febrer, Resolució 49/2017, de 15 de febrer, Resolució 62/2017, de 22 de febrer i Resolució 162/2017, de 26 de maig.

27 En el mateix sentit, FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. «El objeto del derecho de acceso a la información pública». A: TRONCOSO REIGADA, Antonio (dir.). *Comentario a la Ley de Transparencia...*, op. cit., p. 755-757.

acceptar amb tota naturalitat la possibilitat que la petició s'articuli mitjançant *preguntes*,<sup>28</sup> sempre que siguin prou precises (article 19.2 LTE i articles 26.1.b) i 28 LTC) i puguin ser respostes amb la informació que l'Administració té en el seu poder.

Això últim constitueix, precisament, el principal límit que la GAIP ha identificat respecte de l'objecte del dret d'accés: el dret d'accés només permet obtenir informació *ja existent*, i no habilita per obligar l'Administració (o un altre subjecte obligat) a elaborar informació nova, fins i tot encara que aquesta informació s'hagués d'haver generat al seu moment. Així, el dret d'accés no faculta per exigir, per exemple, la realització *a posteriori* de tràmits que no es van practicar en tramitar un determinat procediment, ni la motivació de decisions prèviament preses, ni l'adopció d'actes administratius, ni la realització d'estudis, informes, inspeccions o analítiques, ni que s'informi sobre les actuacions que es pensa dur a terme en el futur sobre un determinat assumpte (llevat que les actuacions futures es trobin ja plasmades en algun document existent), etc. En aquests supòsits, la GAIP únicament obliga que, si escau, se li indiqui per escrit al reclamant que la informació sol·licitada no existeix, per tal que pugui actuar en conseqüència, denunciar-ho i exigir les responsabilitats (polítiques, jurídiques o d'una altra índole) que la manca de generació d'aquesta informació pugui, eventualment, comportar.<sup>29</sup> En algun cas, quan ha tingut indicis seriosos que la informació en qüestió ha pogut ser destruïda o extraviada indegudament, amb vulneració de la normativa sobre arxius,<sup>30</sup> ha donat trasllat al Departament de Cultura de la Generalitat perquè exerceixi, si escau, la potestat d'inspecció i sanció que aquesta normativa li reconeix.<sup>31</sup>

La GAIP també ha assenyalat que, almenys a Catalunya, els subjectes obligats que reben una sol·licitud d'accés a informació pública que tenen en el seu poder, estan obligats a tramitar-la i resoldre-la, fins i tot encara que es refereixi a informació elaborada o generada en la seva integritat o part principal per un altre subjecte obligat. Això es desprèn del fet que l'LTC només prevegi l'obligació de derivació de la sol·licitud cap a un altre subjecte obligat en el cas que no es disposi de la informació (articles 27.3 i 30 LTC) i no contingui un precepte similar al controvertit article 19.4 de l'LTE, que sembla donar preferència a l'Administració *autora* de la informació a l'hora de tramitar i resoldre les sol·licituds d'accés. Aquest enfocament de la llei catalana és coherent amb el concepte ampli d'informació pública abans al·ludit i té el seu fonament últim en la conveniència de possibilitar peticions paral·leles o successives de la mateixa informació a diferents subjectes obligats –amb la finalitat de completar-la o contrastar-la– i garantir així un control ciutadà més intens de l'activitat administrativa. També facilita la formulació de les sol·licituds d'informació per part de la ciutadania, així com la seva tramitació per part de les administracions que les reben, ja que sovint la informació sol·licitada té procedències diverses i no és senzill ni raonable separar-la en funció del seu origen.<sup>32</sup>

---

28 Així s'assenyala, expressament, a la Resolució de 28 de setembre de 2016 sobre la Reclamació 142/2016. La GAIP ha estimat l'accés a moltes informacions sol·licitades mitjançant preguntes. L'única excepció ha vingut donada, en matèria d'accés per part d'electes locals, en el cas que la sol·licitud s'articuli formalment mitjançant el canal específic dels «precs i preguntes» previstos per la legislació local, i que reben un tractament legislatiu diferent del dret d'accés, per la seva diferent finalitat (per primera vegada, a la Resolució 66/2017, de 22 de febrer, a la qual han seguit després altres).

29 Així ho ha assenyalat en múltiples resolucions, com la Resolució d'11 de maig de 2016 sobre la Reclamació 9/2016, la Resolució de 14 de setembre de 2016 sobre la Reclamació 51/2016, la Resolució de 28 de setembre de 2016 sobre la Reclamació 144/2016, la Resolució de 4 d'octubre de 2016 sobre la Reclamació 158/2016 o la Resolució de 14 de desembre de 2016 sobre la Reclamació 265/2016. En alguns casos la GAIP també ha invocat la causa d'inadmissió prevista específicament en l'article 29.2 de l'LTC (sol·licituds que consisteixen en consultes jurídiques o peticions d'informes o dictàmens).

30 A Catalunya, es tracta de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i gestió de documents (LAGD), desplegada pel Decret 13/2008, de 22 de gener, sobre accés, avaluació i tria de documents (pendent aquest últim d'adaptació a l'LTC), que imposen obligacions específiques d'arxiu i conservació dels documents administratius i només permeten la seva destrucció en els termes i condicions previstos en les taules d'accés i avaluació documental aprovades per ordre del conseller de Cultura a proposta de la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental. La GAIP s'ha pronunciat de manera general sobre el sentit i l'abast que correspon a aquestes taules, després de l'aprovació de l'LTE i l'LTC, en el seu Informe 1/2016, de 28 de gener, sobre el Projecte d'Ordre CLT // 2016 per la qual s'aproven, es modifiquen i es deroguen taules d'avaluació i accés documental.

31 Resolució d'1 de març de 2016 sobre la Reclamació 1/2016, Resolució d'11 de maig de 2016 sobre la Reclamació 13/2016 i Resolució 22/2017, d'1 de febrer.

32 Així ho ha assenyalat la GAIP en el Dictamen 3/2016, de 29 de juny.

### 5.2.2 Finalitat: l'enorme expansió del dret d'accés derivada de la manca d'exigència de la motivació de la sol·licitud i l'admissibilitat de peticions «egoistes»

Un segon aspecte crucial de la vigent regulació espanyola del dret d'accés, que no ha estat prou emfatitzat, i que explica en bona mesura l'amplitud de la doctrina de la GAIP, és el fet que eximeixi expressament els sol·licitants de l'obligació de motivar la seva petició (articles 17.3 LTE i 26.2 LTC). Això, sumat a la circumstància que s'admeti expressament que puguin invocar interessos merament privats, i no només públics, interessos privats que poden fins i tot arribar a prevaler en el judici ponderatiu i justificar l'accés encara que aquest comporti un perjudici per a algun dels béns protegits pels límits legalment establerts,<sup>33</sup> comporta que el dret d'accés pugui exercir-se legítimament tant per als fins «altruistes» que van justificar el sorgiment històric d'aquest dret (com a dret vinculat a la llibertat de premsa), com per a fins purament «egoistes». És a dir, que s'exerceixi no ja amb la finalitat d'efectuar un control democràtic de l'actuació dels poders públics i de contribuir al debat públic (finalitat que impulsen les sol·licituds d'accés formulades pels mitjans de comunicació i altres «*public watchdogs*» a què es refereix el TEDH,<sup>34</sup> el resultat de les quals està destinat a ser àmpliament difós –després de l'elaboració pertinent– a través dels mitjans, internet i publicacions especialitzades), sinó per accedir a informacions que interessin únicament o principalment a qui les sol·licita.

La GAIP ha rebut moltes reclamacions d'aquest segon tipus,<sup>35</sup> que no ha pogut ni ha volgut desestimar, en no tenir base legal per fer-ho, com es desprèn dels preceptes acabats d'exposar. A diferència del TEDH, condicionat lògicament pel tenor literal de l'article 10 del CEDH i l'abast i la configuració que corresponen a un dret fonamental com el de la llibertat d'informació, les administracions, les autoritats de garantia i els jutges espanyols que coneixin de sol·licituds d'accés a informació pública no poden denegar-les en funció de la finalitat perseguida i del seu caràcter altruista o egoista, finalitat que és possible que ni tan sols consti en la petició. Només poden valorar la concurrència o no dels límits a l'accés que preveuen els articles 14 i 15 de l'LTE i, si escau, tenir en compte aquesta finalitat (quan consti) i la naturalesa de la informació sol·licitada (que tingui o no interès públic), quan efectuïn el judici de ponderació i decideixin si ha de prevaler l'accés o el bé jurídic que es pugui veure perjudicat per aquest. Encara que en aquesta ponderació, com s'ha dit, poden i han de tenir també en compte interessos *privats* superiors com, assenyaladament, el dret de defensa de qui sol·licita la informació davant d'una actuació administrativa relacionada amb aquesta.

33 Segons l'article 14.2 LTE, «l'aplicació dels límits ha de ser justificada i proporcionada al seu objecte i finalitat de protecció i ha d'atendre les circumstàncies del cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o *privat* superior que justifiqui l'accés». L'article 22.1 LTC conté una formulació similar.

34 V. *supra* nota 4.

35 Procedents, p. ex., d'interessats en procediments oberts, ja finalitzats o de pròxima tramitació (p. ex., Resolució de 23 de desembre de 2015 sobre la Reclamació 17/2015, Resolució 21/2017, d'1 de febrer, Resolució de 21 de setembre de 2016 sobre les Reclamacions 123/2016 i 124/2016 –acumulades–, Resolució 49/2017, de 15 de febrer), de funcionaris que desitgen conèixer aspectes relatius al seu lloc de treball (p. ex. Resolució d'1 de març de 2016 sobre la Reclamació 34/2015, Resolució 9/2017, de 18 de gener, Resolució 17/2017, de 23 de gener), de particulars que desitgen conèixer el criteri seguit per l'Administració en expedients similars al que els concerneix (p. ex., Resolució de 4 d'octubre de 2016 sobre la Reclamació 143/2016, Resolució 1/2017, de 10 de gener), de denunciants que desitgen conèixer les actuacions realitzades per l'Administració arran de la denúncia presentada (Resolució de 21 de juliol de 2016 sobre la Reclamació 70/2016), de veïns que volen accedir a informació sobre la llicència d'activitat i els sorolls emesos per un bar musical del mateix immoble (Resolució de 22 d'abril de 2016 sobre la Reclamació 12/2016), d'empresaris que volen comprovar que l'Administració no afavoreixi indegudament a la competència (p. ex. Resolució de 17 de març de 2016 sobre la Reclamació 7/2016, Resolució 64/2017, de 22 de febrer), etc.

La GAIP ha rebut, en canvi, comparativament, poques reclamacions de periodistes i ONG, encara que el seu nombre està creixent darrerament i les seves reclamacions han donat lloc a algunes de les resolucions més destacades d'aquesta institució, com són, p. ex., la Resolució de 7 de juliol de 2016 sobre la Reclamació 19/2016 (retribucions dels directius i personal de fora de conveni de TMB), la Resolució de 28 de setembre de 2016 sobre la Reclamació 119/2016 (resultat de les inspeccions realitzades sobre els bars i restaurants de Barcelona), la Resolució 33/2017, de 8 de febrer (importos satisfets per les grans superfícies en concepte d'impost sobre grans establiments comercials), la Resolució 87/2017, de 16 de març (sancions imposades a empreses subministradores en matèria de pobresa energètica), la Resolució 99/2017, de 28 de març (demanda de places en els centres d'educació infantil i primària de Barcelona), la Resolució 100/2017, de 28 de març (armament adquirit per la policia catalana) o la Resolució 181/2017, de 7 de juny (informes d'auditoria del Palau de la Música elaborats al seu moment per la Intervenció de la Generalitat). Sí que ha rebut, en canvi, un nombre molt elevat de reclamacions procedents de sindicats i, sobretot, de càrrecs electes locals, a l'empara de la legislació específica de règim local.



Als arguments de dret positiu acabats d'indicar cal afegir que l'accés amb finalitats egoïstes a informació pública no afectada pels límits legals no és necessàriament negatiu. La informació pública, com sol dir-se, pertany a tota la ciutadania, i aquesta ha de poder accedir-hi per qualsevol finalitat que consideri oportuna, sense censures prèvies. Aquesta manca de predeterminació teleològica permet, així, que el dret d'accés compleixi moltes altres funcions, a més de l'originària i principal de control democràtic del poder públic. D'altra banda, aquest accés egoïsta i casuístic per part de molts ciutadans individuals possibilita un control difús indirecte de l'actuació administrativa molt saludable, que pot fer aflorar nombroses il·legalitats i aspectes susceptibles de millora i que, per això, complementa el control directe i necessàriament selectiu que puguin exercir els *public watchdogs* cridats històricament a exercir el dret d'accés. El principal problema que pot suscitar aquesta obertura del dret d'accés a tot tipus de peticions d'informació pública és, al meu parer, el del volum de sol·licituds que pot acabar comportant, un problema que encara és hipotètic (el volum global de sol·licituds d'accés per part de la ciutadania és a Catalunya encara molt baix i assumible, sens perjudici dels problemes puntuals que pugui ocasionar en alguna Administració concreta, sobretot en petits municipis) i que, arribat el cas, caldrà afrontar d'una manera raonable i proporcionada, amb l'ajuda de les solucions que ofereix el dret comparat.

Des d'un punt de vista teòric, i també pràctic, la conseqüència més important d'aquesta ampliació del radi d'acció del dret general d'accés és probablement la difuminació de les diferències que el separen del *dret tradicional dels interessats d'accés a l'expedient*, un dret sorgit molt abans i estretament relacionat amb el dret d'audiència i el dret de defensa en el marc del procediment administratiu. La mateixa legislació espanyola de procediment administratiu parteix (i, al seu torn, alimenta) d'aquesta progressiva aproximació quan remet cada vegada amb més extensió i intensitat a la legislació de transparència en la seva parca (i manifestament insuficient) regulació del dret d'accés a l'expedient dels interessats, sobretot en l'aspecte central dels límits a l'accés.<sup>36</sup>

Davant d'aquesta evolució, el dret d'accés a l'expedient dels interessats s'haurà de veure cada vegada més com una manifestació específica del dret general d'accés a la informació pública dels ciutadans, una manifestació caracteritzada sobretot per rebre, en el judici ponderatiu amb els béns jurídics que puguin oposar-se a l'accés, el pes addicional favorable a aquest accés que atorga el dret de defensa dels interessats. Aquest és l'enfocament pel qual ha optat la GAIP, i que contribueix a explicar que s'hagi declarat competent per conèixer de les reclamacions presentades per interessats, fins i tot en procediments en tràmit, com es veurà després amb més deteniment.

### 5.2.3 Excepcions: interpretació restrictiva de les causes d'inadmissió de les sol·licituds i dels límits a l'accés

Com s'ha assenyalat abans, un aspecte essencial de la nova legislació espanyola de transparència és l'abast molt menor que atorga a les excepcions al dret d'accés, en línia amb les recomanacions internacionals en la matèria. En les moltes resolucions que ja ha dictat fins ara, la GAIP ha tingut l'oportunitat d'anar precisant aquestes excepcions de forma casuística, i d'acord amb la interpretació restrictiva que imposa l'LTE i subratlla l'LTC.

Després d'apuntar ja en una de les seves primeres resolucions els quatre grans criteris d'aplicació restrictiva dels límits previstos per l'LTE i l'LTC (test del perjudici, ponderació, proporcionalitat i motivació)<sup>37</sup> i d'efectuar una caracterització general de l'abast de cadascun d'ells i de les diferències existents entre les dues lleis,<sup>38</sup> ha donat accés a dades que, segons l'Administració, estaven afectades pel límit de la *seguretat pública* (p. ex., l'accés parcial al contracte multimilionari –declarat reservat– d'adjudicació de la gestió de la xarxa de radiocomunicacions RESCAT emprada pels diversos cossos policials, de bombers i serveis d'emergències de

---

<sup>36</sup> V. els articles 35.a), 37 i 84.1 LRJPAC i, en l'actualitat, els articles 13.d), 27.4, 53.1.a) i 82.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC). Resulta també clara la connexió entre l'article 70.4 LPAC i l'article 18.1.b) LTE (tot i que el segon ha de permetre precisament als interessats accedir també a la informació continguda en «aplicacions, fitxers i bases de dades informàtiques», malgrat que no formi part de l'expedient administratiu).

<sup>37</sup> Resolució de 17 de desembre de 2015 sobre la Reclamació 15/2015.

<sup>38</sup> Dictamen 1/2016, d'11 de maig.



Catalunya,<sup>39</sup> o la informació bàsica dels contractes d'adquisició d'armament i material de defensa del cos de Mossos d'Esquadra);<sup>40</sup> ha negat que l'accés per un periodista a informació incorporada a una important causa penal en curs, després que s'hagi aixecat el secret de sumari i s'hagi obert el judici oral, suposi un perjudici per a la *investigació o la sanció de les infraccions penals*;<sup>41</sup> ha considerat, en la línia assenyalada per la Memòria explicativa del CADP, que el límit de la *igualtat de les parts en els processos judicials i la tutela judicial efectiva*, freqüentment invocat per l'Administració, només pot excloure l'accés quan la informació sol·licitada hagi estat elaborada específicament per al procés judicial en qüestió;<sup>42</sup> ha entès aplicable també a Catalunya el límit dels *interessos econòmics i comercials*, tot i no estar previst expressament per l'LTC<sup>43</sup> (valent-se d'aquest límit per denegar l'accés a la part de les ofertes presentades pels altres licitadors en un important procediment d'adjudicació que mereix objectivament la qualificació de secret empresarial,<sup>44</sup> i negant que aquest límit permeti impedir l'accés per un periodista al resultat de les inspeccions als bars i restaurants de Barcelona<sup>45</sup> o a les sancions imposades per l'Administració de la Generalitat a les empreses subministradores per infraccions en matèria de pobresa energètica);<sup>46</sup> ha interpretat de manera restrictiva el límit de la *confidencialitat i el secret en els procediments tramitats per l'Administració*, entenent que només és aplicable quan l'una o l'altre estan establerts per una norma amb rang de llei, com assenyalen expressament l'LTC (article 21.1.c) i l'article 13.2.a) de la LAIA, i destacats autors consideren implícit en la formulació de l'article 14.1.k) de l'LTE;<sup>47</sup> ha considerat que el límit dels drets dels *menors d'edat*, que preveu l'article 21.1.e) de l'LTC, no impedeix l'accés a informació sobre les notes mitjanes d'una sèrie de centres de formació professional<sup>48</sup> ni a la demanda de places en els centres d'educació infantil i primària de Barcelona,<sup>49</sup> i, quant als límits previstos en lleis sectorials, ha afirmat que seria desitjable una reforma de l'article 95 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària, que permetés l'accés a dades tributàries com ara l'import dels impostos satisfets per grans empreses.<sup>50</sup>

En relació, en particular, amb el límit de la *protecció de dades de caràcter personal*, el més freqüentment invocat per l'Administració i per tercers afectats, l'exercici de ponderació requerit pels articles 15 de l'LTE i 24 de l'LTC ha portat la GAIP a reconèixer l'accés –amb l'informe favorable de l'APDCAT, com s'ha vist abans– a una gran quantitat de dades personals, com per exemple retribucions (també de personal d'empreses públiques<sup>51</sup> i de directius d'empreses privades contractistes de l'Administració),<sup>52</sup> moviments de targetes

39 Resolució de 27 d'abril de 2016 sobre la Reclamació 37/2015.

40 Resolució 100/2017, de 28 de març i Resolució 175/2017, de 31 de maig.

41 Resolució 181/2017, de 7 de juny.

42 Resolució de 2 de febrer de 2016 sobre la Reclamació 31/2015, Dictamen 5/2016, de 13 d'octubre, Resolució 84/2017, de 8 de març (desestimant per primera vegada una reclamació en virtut d'aquest límit) i Resolució 113/2017, de 20 d'abril.

43 Dictamen 1/2016, d'11 de maig.

44 Resolució 21/2017, d'1 de febrer.

45 Resolució de 28 de setembre de 2016 sobre la Reclamació 119/2016.

46 Resolució 87/2017, de 16 de març.

47 Dictamen 5/2016, de 13 d'octubre, Resolució de 21 de setembre de 2016 sobre les Reclamacions 123/2016 i 124/2016 (acumulades), Resolució 17/2017, de 23 de gener i Resolució 162/2017, de 26 de maig (basant en aquest límit la denegació parcial d'accés d'un sindicat a informació sobre un procés de selecció de personal encara no finalitzat), entre moltes altres.

48 Resolució de 13 de juliol de 2016 sobre la Reclamació 68/2016.

49 Resolució 99/2017, de 28 de març.

50 Resolució 33/2017, de 8 de febrer.

51 Entre d'altres, Resolució de 7 de juliol de 2016 sobre la Reclamació 19/2016 i Resolució 2/2017, de 10 de gener.

52 Entre d'altres, Resolució de 13 de juliol de 2016 sobre la Reclamació 58/2016, Resolució de 14 de desembre de 2016 sobre les Reclamacions 299/2016 i altres (acumulades) i Resolució de 21 de desembre de 2016 sobre les Reclamacions 339/2016 a 380/2016 (acumulades). A la Resolució 3/2017, de 10 de gener, s'inadmet una reclamació semblant perquè el volum de negoci de l'empresa (l'Hospital General de Catalunya) vinculat a activitats realitzades per compte de les administracions públiques no arriba al vint-i-cinc per cent del seu volum general de negoci exigint per l'article 3.2 LTC perquè es pugui conèixer la retribució percebuda pels seus càrrecs directius.

bancàries,<sup>53</sup> factures,<sup>54</sup> processos de selecció i nomenaments d'empleats públics,<sup>55</sup> el preu just pagat per l'expropiació de finques concretes<sup>56</sup> o dades sensibles sobre represaliats pel franquisme continguts en arxius històrics.<sup>57</sup> També ha considerat que les dades relatives a infraccions i sancions administratives de persones físiques, tot i tenir la condició de dades especialment protegides per expressa dicció dels articles 15.1 de l'LTE i 23 de l'LTC i quedar, per tant, excloses de l'accés per part de la ciutadania, no mereixen sempre la qualificació de dades íntimes, de manera que poden arribar a ser accessibles pels càrrecs electes locals.<sup>58</sup>

La GAIP també ha efectuat una interpretació notablement restrictiva de les *causes d'inadmissió* de les sol·licituds d'accés, valent-se a aquests efectes de la regulació més delimitada que conté l'article 29 de l'LTC, regulació que no planteja problemes competencials, en la mesura que les causes d'inadmissió tracten sobretot de protegir els interessos de l'Administració (no ja de tercers) i no hi ha cap inconvenient en què el legislador autonòmic decideixi reduir l'abast de les causes d'inadmissió i exposar les administracions del seu àmbit territorial a més transparència.<sup>59</sup> En particular, ha considerat que la causa d'inadmissió de la *informació auxiliar o de suport* (articles 18.1.b) LTE i 29.1.a) LTC) no inclou, a Catalunya, els informes interns, i ha precisat el significat de la noció d'esborrany –com a document no definitiu o inconclús– i les raons materials que justifiquen la seva exclusió de l'accés.<sup>60</sup> També ha efectuat una interpretació restrictiva de la causa d'inadmissió de la *complexitat de l'elaboració o reelaboració* (articles 18.1.c) LTE i 29.1.b) LTC), partint del concepte ampli d'informació pública manejat per la legislació actual,<sup>61</sup> oferint paràmetres que poden justificar la seva invocació i exigint a l'Administració que motivi adequadament la complexitat al·legada.<sup>62</sup> De les moltes vegades que s'ha invocat aquesta causa d'inadmissió, la GAIP només ha considerat que servís per excloure l'accés en dues ocasions.<sup>63</sup> Finalment, ha sostingut que, malgrat que la llei catalana no inclogui la causa d'inadmissió del *caràcter manifestament repetitiu o abusiu* (article 18.1.e) LTE) i que aquesta causa no sigui, per tant, invocable a Catalunya, això no impedeix que es pugui inadmetre o desestimar una sol·licitud, de forma degudament motivada, quan hi hagi abús de dret, en aplicació dels principis generals de bona fe i de prohibició de l'abús de dret proclamats a l'article 111-7 del Codi civil de Catalunya i a l'article 7 del Codi civil espanyol.<sup>64</sup> Fins ara no ha apreciat l'existència d'abús de dret en cap ocasió.

---

53 Entre d'altres, Resolució de 7 de juliol de 2016 sobre la Reclamació 34/2016 i Resolució 46/2017, de 15 de febrer.

54 Entre moltes altres, Resolució de 17 de març de 2016 sobre la Reclamació 7/2016, Resolució de 18 de maig de 2016 sobre la Reclamació 18/2016 i Resolució de 18 d'agost de 2016 sobre la Reclamació 134/2016.

55 Entre moltes altres, Resolució de 2 de febrer de 2016 sobre la Reclamació 28/2015, Resolució de 14 de setembre de 2016 sobre la Reclamació 51/2016 (l'única resolució de la GAIP que ha comptat, fins ara, amb un vot particular) i Resolució 95/2017, de 28 de març. En aquestes resolucions, a la vista de les circumstàncies del cas, la GAIP no ha considerat justificat donar accés a la identitat de les persones que no han superat el procés de selecció. Amb posterioritat al període examinat en aquest treball, en la seva Resolució 254/2017, de 26 de juliol, la GAIP ha reconegut per primera vegada l'accés –merament presencial, sense còpia– per part d'un sindicat a la identitat de tots els participants en un procés de selecció.

56 Resolució 1/2017, de 10 de gener.

57 Resolució de 28 de juliol de 2016 sobre la Reclamació 69/2016, on s'interpreten els terminis de vigència dels límits al dret d'accés establerts en l'article 36.1 LAGD (precepte similar a l'article 57.1.c) de la Llei 16/1985, de 25 de juny, del patrimoni històric espanyol) i s'imposa a l'Administració la càrrega de comprovar la data de defunció de les persones que consten a l'arxiu històric.

58 Resolució de 14 de setembre de 2016 sobre les Reclamacions 78/2016, 116/2016, 117/2016 i 118/2016 (acumulades). L'article 164.3.a del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC), només limita l'accés dels càrrecs electes locals a les dades personals íntimes.

59 Així ho ha afirmat la GAIP en moltes ocasions, com p. ex. a la Resolució d'11 de febrer de 2016 sobre la Reclamació 36/2015.

60 Resolució 49/2017, de 15 de febrer, denegant l'accés a una sèrie d'esborranys. V. també dues Resolucions de 19 de novembre de 2015 sobre les Reclamacions 12/2015 i 14/2015.

61 V. *supra* l'apartat 5.2.1.

62 Entre d'altres, Resolució d'11 de febrer de 2016 sobre la Reclamació 36/2015, Resolució de 5 de maig de 2016 sobre la Reclamació 15/2016, Resolució de 28 de juliol de 2016 sobre la Reclamació 77/2016, Dictamen 6/2016, de 26 d'octubre i Resolució 78/2017, d'1 de març.

63 Resolució de 28 de juliol de 2016 sobre la Reclamació 77/2016 i Resolució 78/2017, d'1 de març.

64 Resolució d'11 de febrer de 2016 sobre la Reclamació 36/2015 i Resolució de 17 de març de 2016 sobre la Reclamació 7/2016, entre d'altres.

La lectura de les resolucions emeses per la GAIP en un lapse de temps ja significatiu palesa amb tota claredat la gran amplitud del dret d'accés reconegut per la legislació espanyola vigent: són molt pocs els casos en què una sol·licitud d'accés mínimament seriosa pot ser inadmesa o desestimada per l'Administració. Excepte en casos en què no es demanava pròpiament l'accés a informació pública, la GAIP ha concedit l'accés sol·licitat en pràcticament totes les reclamacions de què ha conegut, amb molt poques excepcions.

#### 5.2.4 La interpretació àmplia de la pròpia competència de la GAIP

En vista d'aquesta gran amplitud del dret d'accés legalment reconegut, i de la utilitat que per als ciutadans té poder accedir gratuïtament a una autoritat de garantia independent, que declari el seu dret i aconsegueixi el lliurament de la informació sol·licitada en un espai breu de temps, la GAIP també ha efectuat una interpretació àmplia de la seva pròpia competència i de la supletorietat establerta en la disposició addicional primera de l'LTE i l'LTC.

Anant més lluny que altres autoritats de garantia espanyoles, i malgrat l'increment notable de la càrrega de treball que això li ha representat, la GAIP ha afirmat, en particular, la seva competència per conèixer de les reclamacions que puguin presentar els qui vulguin accedir a informació ambiental,<sup>65</sup> els càrrecs electes locals<sup>66</sup> i fins i tot els mateixos interessats en procediments administratius en curs.<sup>67</sup> En aquests casos, aplica a aquestes reclamacions la normativa específica existent: la LAIA, la normativa de règim local (a Catalunya, sobretot, l'article 164 TRLMRLC) i les escasses previsions contingudes en la legislació espanyola de procediment administratiu sobre el dret d'accés dels interessats a l'expedient (LPAC i la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya), respectivament. Els arguments que han portat la GAIP a estendre la seva competència a aquests àmbits, i que es desenvolupen àmpliament en les resolucions que la fonamenten, poden resumir-se en una idea elemental: no té cap sentit que subjectes (com els sol·licitants d'informació ambiental, els càrrecs electes i els interessats) que gaudeixen d'un règim d'accés privilegiat, reconegut molt abans que s'aproveïssin l'LTE i l'LTC, i que segueix sent teòricament més ampli que el previst per aquestes, no disposin del mecanisme bàsic de garantia que representa la via de la reclamació voluntària i gratuïta davant d'una autoritat independent de què disposa qualsevol ciutadà i es vegin obligats a acudir directament als tribunals en el cas que l'Administració els denegui l'accés o, pitjor encara, a reformular la seva petició i canalitzar-la artificiosament a través de l'LTE i l'LTC (ocultant la realitat de les coses i renunciant al règim d'accés reforçat que els correspon) per poder reclamar primer davant la GAIP.

En el cas de l'accés a informació ambiental, negar la possibilitat de reclamar davant òrgans com la GAIP i sotmetre la seva tutela a un règim més costós que el previst per a informacions públiques no harmonitzades pel dret de la Unió Europea, podria arribar fins i tot a ser considerat contrari al principi d'equivalència afirmat pel Tribunal de Justícia, a més de convertir en paper mullat la mateixa LAIA (tenint en compte l'amplitud del dret d'accés garantit per l'LTE i l'LTC, ningú sol·licitarà l'accés a informació ambiental a l'empara de la LAIA, si això li suposa perdre la possibilitat de reclamar gratuïtament davant les autoritats independents de garantia previstes per aquelles).

En el cas dels electes locals, la interpretació efectuada per la GAIP ha estat acollida amb entusiasme pels integrants dels grups de l'oposició en l'àmbit municipal, comarcal i provincial, que han vist en la reclamació davant aquesta institució la solució a les grans dificultats que han tingut en moltes ocasions per veure satisfet el dret fonamental que, com s'ha dit abans, els reconeix l'article 23.2 de la CE.<sup>68</sup> Les seves reclamacions representen una part quantitativament molt important dels assumptes dels quals coneix la GAIP.<sup>69</sup> El Reglament del Parlament català sembla avalar aquesta interpretació, quan, en l'article 8.6, disposa que els

---

65 A partir de la Resolució 211/2017, de 27 de juny, en la primera ocasió en què se li ha plantejat el supòsit.

66 A partir de la Resolució d'11 de febrer de 2016 sobre la Reclamació 4/2016.

67 A partir de la Resolució de 23 de desembre de 2015 sobre la Reclamació 17/2015.

68 V. *supra* l'apartat 2.2.

69 Resolucions en què s'ha anat forjant ja un nodrit cos doctrinal sobre el règim reforçat d'accés dels electes locals de l'article 164 del TRLMRLC, també amb la col·laboració de l'APDCAT, i en el qual no és possible entrar en aquest treball, dedicat al règim general d'accés a la informació pública contingut en l'LTE i l'LTC.

diputats poden reclamar també davant la GAIP per fer valer el dret reforçat d'accés que els reconeixen els articles 6 i següents. No cal subratllar la importància que el dret d'accés dels càrrecs electes locals té per al control democràtic dels governs locals. El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya serà qui hagi de confirmar o no la competència de la GAIP en la matèria, quan resolgui el recurs contenciós administratiu interposat per la Diputació de Girona fa uns mesos i en què únicament es qüestiona aquesta competència.<sup>70</sup>

En el cas, finalment, dels interessats, segurament el més discutible per les implicacions processals que pot arribar a tenir, la interpretació de la GAIP parteix de la base, abans abordada,<sup>71</sup> que la legislació de transparència permet que qualsevol ciutadà (i no només les persones interessades) pugui sol·licitar l'accés a un procediment en tràmit, i no impedeix als interessats utilitzar el dret general d'accés. Si qualsevol ciutadà pot sol·licitar l'accés a la informació pública relativa a un procediment en curs i reclamar, en cas que se li denegui, davant la GAIP, amb més motiu ho han de poder fer els interessats, que gaudeixen d'un dret d'accés a l'expedient reforçat per les exigències del seu dret de defensa. D'altra banda, si els interessats poden utilitzar el dret general d'accés de l'LTE i l'LTC, tant durant la tramitació del procediment com després que aquest finalitzi, i reclamar amb posterioritat davant la GAIP, sembla raonable permetre també que puguin reclamar davant aquesta després de sol·licitar infructuosament l'accés a l'expedient en exercici del dret que els reconeix la legislació de procediment. Tot això sense oblidar, a més, que no sempre és fàcil distingir quan un procediment administratiu està obert o tancat, com es va evidenciar durant la vigència de l'antic article 37.1 de la LRJPAC. Tampoc cal perdre de vista que la reclamació davant la GAIP no suspèn el procediment en qüestió ni els terminis previstos per a la impugnació dels seus actes de tràmit i de la resolució que hi posi fi, i té només com a finalitat determinar si el reclamant té o no dret d'accés a la informació o l'expedient sol·licitat, sense que la GAIP disposi de competència per pronunciar-se sobre les qüestions que constitueixen l'objecte principal d'aquell procediment, com ha remarcat en les seves resolucions sobre aquest tipus de casos.<sup>72</sup> Segurament per això, són poques les reclamacions presentades fins ara per interessats en procediments en curs. En tot cas, les resolucions de la GAIP, com a autoritat independent especialitzada en matèria d'accés a la informació pública, poden servir per fixar criteris que orientin els qui tramitin expedients administratius i hagin de decidir si és procedent o no donar accés a tots els documents que els integren.<sup>73</sup>

## 6 Bibliografia

BLANES CLIMENT, Miguel Ángel. *La transparencia informativa de las administraciones públicas*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2014.

CERRILLO, Agustí; PONCE, Juli. *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 29 de desembre*. Barcelona: EAPC/UOC, 2015.

CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí; VELASCO RICO, Clara-Isabel. «La mediación en la resolución de conflictos en materia de acceso a la información pública». A: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: INAP, 2016.

COMISSIÓ GENERAL DE CODIFICACIÓ. *Informe explicativo y propuesta de anteproyecto de ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Madrid: Ministeri de Justícia, 2013.

CONSELL GENERAL DEL PODER JUDICIAL. *La Justicia Dato a Dato. Año 2016*. Madrid: CGPJ, 2017.

COTINO HUESO, Lorenzo. «El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades». A: VALERO TORRIJOS, Julián; FERNÁNDEZ SALMERÓN,

---

<sup>70</sup> V. *supra* nota 22.

<sup>71</sup> V. *supra* els apartats 5.2.1 i 5.2.2.

<sup>72</sup> Així, p. ex., a la Resolució 21/2017, d'1 de febrer.

<sup>73</sup> Com, p. ex., sobre la complexa qüestió de l'accés a les ofertes presentades per altres licitadors en un procediment d'adjudicació i l'abast del secret empresarial (Resolució 21/2017, d'1 de febrer).

- Manuel (coord.). *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2014.
- DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, Elisa; TARÍN QUIRÓS, Carlota (coord.). *Transparencia y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Madrid: La Ley, 2014.
- EMBED IRUJO, Antonio. *El ciudadano y la Administración*. Madrid: MAP, 1994.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. *El derecho de acceso a los documentos administrativos*. Madrid: Marcial Pons, 1997.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. «El derecho de acceso a la información pública: naturaleza, sujetos activos y ordenación». A: TRONCOSO REIGADA, Antonio (dir.). *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Cizur Menor: Thomson Reuters Civitas, 2017.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. «El objeto del derecho de acceso a la información pública». A: TRONCOSO REIGADA, Antonio (dir.). *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Cizur Menor: Thomson Reuters Civitas, 2017.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; PÉREZ MONGUIÓ, José María. *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2014.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; PÉREZ MONGUIÓ, José María. *El derecho de acceso a la información pública en España*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2017.
- GUICHOT, Emilio. *Publicidad y privacidad de la información administrativa*. Madrid: Civitas, 2009.
- GUICHOT, Emilio. «Capítulo II». A: Íd. (coord.). *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos, 2014.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: INAP, 2016.
- MARTÍN DELGADO, Isaac. «La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?». A: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: INAP, 2016.
- MESTRE DELGADO, Juan Francisco. *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, 2a ed. Madrid: Civitas, 1998.
- MIR PUIGPELAT, Oriol. «Las autoridades autonómicas de garantía del derecho de acceso. Una aproximación crítica a su diseño institucional». A: TRONCOSO REIGADA, Antonio (dir.). *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Cizur Menor: Thomson Reuters Civitas, 2017.
- MUÑOZ SORO, José Félix; BERMEJO LATRE, José Luis. «La redefinición del ámbito objetivo de la transparencia y el derecho de acceso a la información del sector público». A: VALERO TORRIJOS, Julián; FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel (coord.). *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2014.
- ORGANITZACIÓ PER A LA COOPERACIÓ I EL DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC (OCDE). *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, GOV/PGC(2014)4/ANN1, 2014.
- PIÑAR MAÑAS, José Luis. «Derecho de acceso a la información pública. Régimen general». A: WENCES, Isabel; KÖLLING, Mario; RAGONE, Sabrina (coord.). *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*. Madrid: CEPC, 2014.



PIÑAR MAÑAS, José Luis. «El fortalecimiento de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública como objeto de la Ley 19/2013». A: TRONCOSO REIGADA, Antonio (dir.). *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Cizur Menor: Thomson Reuters Civitas, 2017.

POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto. *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*. Madrid: INAP, 1989.

RAMS RAMOS, Leonor. *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*. Madrid: Ed. Reus, 2009.

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María. *El derecho de acceso a la información pública*. Oñati: IVAP, 2015.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel. *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*. Granada: Comares, 2014.