

GIGAPP

Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515

Año (2017), Núms.60-65, págs. 92-195.

Rosas Ferrusca, Francisco Javier
Calderón Maya, Juan Roberto
Miranda Rosales, Verónica
*Facultad de Planeación Urbana
y Regional de la Universidad Autónoma
del Estado de México.*

Gobernanza Metropolitana Integrada: herramienta estratégica para la innovación de la gestión urbana en Toluca y Metepec, México
(2017-60. págs. 92-112)

Espinal Ospina, Danilo
*Escuela Superior de Administración
Pública ESAP*

Habitabilidad urbana en ciudades intermedias: Caso Manizales, Colombia
(2017-61. págs. 113-134)

Vilalta Reixach, Marc
Universidad de Barcelona

La aplicación del Derecho de acceso a la información pública en Cataluña: balance de actuación de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública
(2017-62. págs. 135-149)

Querol Castillo, Esther
Universitat de Girona

La arena de internet como el nuevo poder social para influenciar en las políticas públicas y la democracia: El caso del turismo en Barcelona
(2017-63. págs. 150-161)

Éster, Angelo Brigato
*Universidade Federal
de Juiz de Fora*

A universidade como universidade corporativa global? O caso da formação em Administração
(2017-64. págs. 162-178)

Collado Campana, Francisco
Universidad Pablo de Olavide

Una aproximación teórica al liderazgo político de los alcaldes en el sistema local de España
(2017-65. págs. 179-195)



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

GIGAPP Estudios Working Papers es una publicación de la
Asociación Grupo de Investigación en Gobierno,
Administración y Políticas Públicas

www.gigapp.org

Consejo de Dirección

José A. Hernández-Bonivento (Director)

César N. Cruz-Rubio
Palmira Chavero Ramírez
Ricardo García-Vegas
Cecilia Güemes
Álvaro Ramírez-Alujas

Comité Editorial

Victòria Alsina Burgués
Roberto Castellanos Cereceda
Flavia Galvani Silva
Leandro Grass Peixoto
Efrén Guerrero Salgado
Juan Enrique Gutiérrez
Juana López-Pagán
Diego Pablo Pando
Erika Rodríguez-Pinzón



Licencia 3.0 (España) Creative Commons.
Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

ISSN 2174-9515



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

GIGAPP
Estudios / Working Papers

La aplicación del Derecho de acceso a la información pública en Cataluña: balance de actuación de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública

Vilalta Reixach, Marc

Universidad de Barcelona

 marc.vilalta@ub.edu

Documento recibido: 11 septiembre 2016
Aprobado para publicación: 14 febrero 2017

Resumen

A raíz de la entrada en vigor de la Ley catalana 19/2014, de 19 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el pasado mes de mayo de 2015 se constituyó la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública. Esta Comisión se configura como el órgano independiente, nombrada por el Parlamento de Cataluña, que tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de la legislación catalana en materia de transparencia. En este sentido, transcurrido poco más de un año de la creación de este órgano, creemos que es un buen momento para hacer un repaso no sólo de algunos aspectos que afectan a su configuración institucional, sino también de la actividad desarrollada en garantía del Derecho de acceso a la información pública en Cataluña.

Palabras clave

Transparencia, información pública, Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, recursos administrativos.

1. Introducción

Como ya sabemos, la aprobación de las diferentes leyes de transparencia – entre ellas, la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTBGCat) – ha supuesto la imposición de nuevas e importantes obligaciones informativas a las diferentes

entidades públicas; dirigidas principalmente a dar cuenta a la ciudadanía de su actividad y de la correcta gestión de los recursos públicos que tienen asignados¹.

En este contexto, y ante las tradicionales reticencias de las entidades públicas a dar publicidad o acceso a la información de que disponen, las diferentes normas – tanto estatales como autonómicas – han venido a diseñar variados sistemas de garantía y control del cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley. Pues, en caso contrario, correríamos el riesgo de convertir dicha normativa en una mera declaración de intenciones o buenas palabras, pero incapaz de asegurar la efectividad de los derechos que se reconocen a los ciudadanos.

En el caso de Cataluña –tal y como hemos tenido ocasión de analizar en otras ocasiones² – la LTBGCat ha previsto un sistema de garantías ciertamente complejo y ambicioso, que se articula a partir de dos grandes elementos. En primer lugar, mediante el establecimiento de un sistema propio de recursos administrativos en materia de acceso a la información pública, que se caracteriza sobre todo por la creación de un órgano administrativo colegiado – la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (en adelante, CGDA) – al que se asigna la función de resolver los conflictos que se puedan plantear en este ámbito (art. 39 LTBGCat). Y, en segundo lugar, mediante la incorporación de un régimen sancionador específico para los diferentes supuestos de incumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno previstas en la Ley (art. 76-90 LTBGCat).

En este sentido, habiéndose cumplido ya más de un año desde la entrada en vigor de la Ley³, creemos que es un buen momento para realizar una primera valoración – siquiera provisional – del funcionamiento de dicho sistema de garantías en Cataluña. A tal efecto, nuestra comunicación se centra específicamente en la mencionada Comisión de Garantía de Derecho de Acceso a la Información Pública, analizando cuál ha sido su actuación a lo largo de este año de vigencia⁴, lo que nos permitirá finalmente poder valorar mejor si la CGDA se nos presenta realmente como un instrumento de control y garantía eficaz del derecho de acceso a la información pública en Cataluña.

¹ Sobre la normativa en materia de transparencia podemos citar, entre otros, a AAVV: *La normativa autonómica en materia de acceso a la información pública*, Madrid: INAP, 2016; BERMEJO LATRE, José Luis y CASTEL GAYÁN, Sergio (Eds.): *Transparencia, participación ciudadana y Administración Pública en el Siglo XXI*, Zaragoza: Revista Aragonesa de Administración Pública, 2013, p. 159-342.

² VILALTA REXACH, Marc: "El sistema de garantías de la transparencia i el bon govern" a CERRILLO MARTÍNEZ, Agustí y PONCE SOLÉ, Juli (Coord.): *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: EAPC – Editorial UOC, 2015, p. 235-268. Una argumentación similar, pero en lengua castellana, puede encontrarse también en VILALTA REXACH, Marc: "El sistema de garantías de la transparencia y el buen gobierno en Catalunya: la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública", comunicación presentada al VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), 2015.

<http://www.gigapp.org/index.php/component/jresearch/publication/show/1846?Itemid=147>

Se refieren también específicamente al sistema de garantías previsto en el ordenamiento catalán CAPDEVILA PONCE, Gemma y SOLER-NOU VIÑOLAS, Àgata: "El sistema de garantías previst en la Llei de transparència, accés a la informació i bon govern", en *Activitat Parlamentaria*, núm. 28, 2015, p. 86-97.

³ Según la Disposición final cuarta de la LTBGCat, la entrada en vigor de dicha norma debía producirse a los seis meses desde su publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, esto es, el día 30 de junio de 2015.

⁴ Para ello, tomaremos como referencia principalmente los datos estadísticos publicados por la propia Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, ya sea a través de su página web (<http://www.gaip.cat/ca/inici/>) o bien a través de la Memoria de actividades correspondiente al ejercicio 2015 que puede consultarse fácilmente en la página web de dicha institución; si bien solamente está disponible en lengua catalana. <http://www.gaip.cat/ca/qui-som/memoria-anual-dactivitats/>

Asimismo, queremos agradecer a la propia Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública – en particular, al Prof. Oriol Mir Puigpelat – por haber puesto a nuestra disposición algunos de los datos que se mencionan en esta comunicación.

2. La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública.

Para comenzar nuestra exposición creemos oportuno realizar una breve referencia al régimen jurídico de la CGDA, así como a su naturaleza jurídica. No sólo porque ello nos ayudará a contextualizar mejor dicha institución sino también porque estos elementos determinan, de modo esencial, el papel que dicha Comisión desempeña posteriormente en el sistema institucional de Cataluña.

En este sentido, debemos empezar recordando que, de forma similar a la prevista por el Estado y otras Comunidades Autónomas⁵, el legislador catalán optó por asignar a un órgano especializado – la mencionada Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública – la función de velar por la adecuada aplicación del derecho de acceso a la información pública en Cataluña (art. 39 LTBGCat). Ciertamente, ésta constituya una novedad importante de la Ley porque hasta entonces – más allá de los recursos administrativos ordinarios previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre o de la vía jurisdiccional contenciosa administrativa – el ordenamiento jurídico catalán carecía por completo de mecanismos específicos de garantía del derecho de acceso a la información pública.

De este modo, el legislador catalán se enmarca en la que, como se ha afirmado recientemente (LÓPEZ RAMÓN 2016), parece ser una tendencia generalizada de nuestro Derecho Administrativo, que busca métodos más ágiles y eficaces de tutela de los intereses públicos. No obstante, la legislación catalana en esta materia presenta algunas singularidades. Y es que, a diferencia de otros modelos comparados, la LTBGCat configuró la CGDA como un mero órgano administrativo, sin personalidad jurídica propia, integrado dentro de la organización de la Administración de la Generalitat catalana (art. 41.1 LTBGCat). De ahí que, con razón, podamos plantearnos algunas dudas razonables acerca de su verdadera autonomía e independencia respecto del Poder Ejecutivo.

En mi opinión, como hemos indicado en otras ocasiones (Vilalta Reixach 2015, p. 237), el hecho de que la legislación catalana no reconozca personalidad jurídica propia a la CGDA, aun siendo indicativo, no tiene por qué desvirtuar necesariamente la potencialidad de este nuevo órgano. No sólo porque parece que dicha la adscripción se produce a efectos meramente organizativos – y presupuestarios – sino también por el hecho que la LTBGCat subraya expresamente que la CGDA debe cumplir sus funciones con plena independencia orgánica y funcional, sin sometimiento a instrucciones jerárquicas de ningún tipo (art. 39.2 LTBGCat). En todo caso, como es lógico, más allá de su definición legal, lo realmente determinante es que se dote realmente a la CGDA de un status de independencia suficiente que le permita actuar al margen de posibles presiones o instrucciones de las administraciones públicas a las que deberá dirigir su actividad de control.

En este sentido, transcurrido ya más de un año desde su creación, podemos preguntarnos: ¿el ordenamiento catalán ha previsto efectivamente las condiciones jurídicas y materiales adecuadas para garantizar la independencia de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública? La respuesta, como

⁵En efecto, la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTBG), crea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al que, entre otras, se le asigna la función de controlar las obligaciones impuestas por la Ley (art. 9 LTBG). De modo similar, pero en el ámbito autonómico, podemos citar, por ejemplo, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, creado por la Ley andaluza 1/2014, de 24 de junio, de transparencia pública de Andalucía o el Consejo de Transparencia de Aragón, previsto en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón.

veremos a continuación, debería ser esencialmente afirmativa, si bien siguen habiendo algunos elementos que son todavía cuestionables.

La falta de desarrollo reglamentario de la organización y funcionamiento de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública.

Un primer aspecto que resulta claramente criticable es la falta de desarrollo normativo del régimen jurídico de la CGDA. Aunque es verdad que la LTBGCat predetermina legalmente algunos de los aspectos más relevantes que deben regir la organización y funcionamiento de este órgano, lo cierto es que la Ley catalana se expresa también en términos muy generales, remitiendo buena parte de la regulación de la Comisión de Garantía a su desarrollo reglamentario.

En este sentido, a pesar de que la Disposición final tercera de la LTBGCat preveía expresamente que el Gobierno de la Generalitat debía aprobar el reglamento de organización y funcionamiento de la CGDA en el plazo de 6 meses, hasta día de hoy, dicha regulación no ha sido aún aprobada.

Seguramente, el hecho que la LTBGCAT haya previsto un procedimiento singular para la elaboración de dicho reglamento – exigiendo que, antes de su aprobación definitiva, el Parlamento catalán se pronuncie sobre esta iniciativa; pronunciamiento que, en lo que se refiere a la garantía de la independencia orgánica y funcional de la CGDA, tendrá carácter vinculante para el Gobierno (art. 41.2 LTBGCat) – no ha contribuido a facilitar dicha tarea⁶. No obstante, la complejidad del procedimiento no puede ser una excusa para retrasar más su aprobación porque, como decíamos anteriormente, quedan aún sin concretar algunos aspectos importantes del régimen jurídico de la Comisión, que puedan afectar a sus garantías de independencia (piénsese, por ejemplo, en la duración del mandato de los miembros o su régimen de incompatibilidades).

En todo caso, hay que destacar que esta carencia ha intentado suplirse mediante la aprobación, en el mes de septiembre de 2015, por parte de la CGDA de unas normas internas de organización y funcionamiento vigentes hasta que no se aprueba la normativa reglamentaria prevista por la LTBGCat. En ellas se desarrollan, por ejemplo, la estructura orgánica de la Comisión, su régimen de sesiones o las obligaciones de transparencia aplicables a la propia CGDA.

Elementos formales y materiales para garantizar la independencia de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública.

A partir de aquí podríamos referirnos a otros muchos criterios o elementos que pueden ayudarnos a valorar el grado de independencia de la CGDA. En nuestro caso, para no alargarnos demasiado en nuestra exposición y remitiéndonos en todo caso a lo que hemos expuesto en anteriores ocasiones (VILALTA REIXACH 2015), haremos referencia solamente a dos de ellos: en primer lugar, su composición y, seguidamente, los recursos humanos y materiales a su disposición.

⁶Sin perjuicio de lo anterior, en este punto conviene recordar que, en mayo de 2015, se publicó un Proyecto de Decreto por el que aprobaba el Reglamento de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (DOG, núm. 6864, de 5 de mayo de 2015). Sin embargo, la disolución del Parlamento catalán en el mes de agosto de 2015 debido a la convocatoria de elecciones autonómicas – Decreto 174/2015, de 3 de agosto – impidió la realización del mencionado trámite preceptivo de participación del Parlamento catalán en la elaboración del Proyecto de Reglamento y, consecuentemente, imposibilitó la aprobación de dicha norma dentro de la pasada legislatura.

Actualmente el Proyecto de Reglamento de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública sigue tramitándose bajo el impulso del Departamento de Relaciones Institucionales y Exteriores y Transparencia de la Generalitat catalana.

2.1.- La composición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública.

Por lo que se refiere a su composición, debemos recordar que, de acuerdo con el artículo 40 de la LTBGCat, la CGDA es un órgano de carácter colegiado, integrado por un mínimo de tres miembros y un máximo de cinco⁷, designados por mayoría de tres quintas partes de los diputados del Parlamento de Cataluña, entre juristas especialistas en Derecho Público y técnicos en materia de archivos o gestión documental, con reconocido prestigio y más de diez años de experiencia profesional.

Como puede observarse, se trata de un sistema de designación cualificado. No sólo porque la designación de los miembros de la Comisión no recae directamente en el Gobierno – sino que se atribuye a la asamblea legislativa autonómica – sino, sobre todo, porque se exige un cierto consenso entre los diferentes grupos parlamentarios en el nombramiento de estos miembros, requiriéndose el acuerdo de tres quintas partes de los diputados.

Obviamente no nos corresponde a nosotros entrar a valorar el perfil u competencias de sus miembros – que, además, fueron evaluados ante una comisión parlamentaria (art. 40.2 LTBGCat) –, por lo que queremos simplemente llamar la atención acerca de que inicialmente la designación de los miembros de la CGDA fue duramente criticada por algún sector profesional. Se argumentaba que, a pesar de que el artículo 40.1 de la LTBGCat diseña un órgano colegiado de carácter técnico y plural, en la práctica se había primado claramente su vertiente jurídica, olvidando que la transparencia administrativa exige también especialistas en materia de gestión documental y archivo.

En este punto, y sin negar que la CGDA es un órgano con unas funciones de carácter eminentemente jurídico, es cierto que podríamos compartir parte de este razonamiento. Y es que los primeros meses de actuación de la CGDA ha puesto de relieve que no sólo debe pronunciarse sobre la regulación normativa y los límites del derecho de acceso a la información pública sino también sobre cuestiones materiales de dicho acceso, más relacionadas con la gestión y conservación documental – tales como, por ejemplo, las consecuencias derivadas de la pérdida o destrucción de la información por parte de la Administración o el papel que corresponde a la tablas de evaluación documental en el marco legal de la transparencia⁸ –.

2.2.- Los medios humanos y materiales de que dispone la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública.

En segundo lugar, como decíamos, debemos referirnos también a sus recursos humanos y materiales pues, en buena medida, el cumplimiento de las funciones de garantía de la CGDA depende de los medios de que disponga. En este sentido, a pesar de que el artículo 41.2 de la LTBGCat impone al Gobierno de la Generalitat la necesidad de dotar a la Comisión de Garantía de los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de sus funciones, respetando siempre su independencia, creemos que actualmente el cumplimiento de dicha obligación sería insuficiente.

⁷ La Moción del Parlamento de Cataluña núm. 179/X, de 5 de febrero, sobre las acciones para desplegar la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia acceso a la información pública y buen gobierno, acordó que la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública estuviera formada inicialmente por cinco miembros, cuya designación se concretó mediante el Decreto 112/2015, de 11 de junio.

⁸ Sobre estas cuestiones pueden verse, por ejemplo, la Resolución 28/2015, de 12 de febrero o la Resolución 23/2015, de 11 de febrero.

Si acudimos a la ya citada Memoria de Actividades 2015 publicada por la propia Comisión de Garantía podremos comprobar como hasta ahora la provisión de personal para dicho órgano se ha limitado a dos plazas de soporte administrativo y una secretaria técnica. Así, si tenemos en cuenta el volumen de actividad de la CGDA – al que seguidamente nos referiremos – y la brevedad de los plazos en que dicho órgano debe emitir sus resoluciones – según el artículo 42.9 de la LTBGCat, el plazo máximo de que se dispone para resolver y notificar sus resoluciones es de dos meses – no parecería que dicha provisión sea la más adecuada.

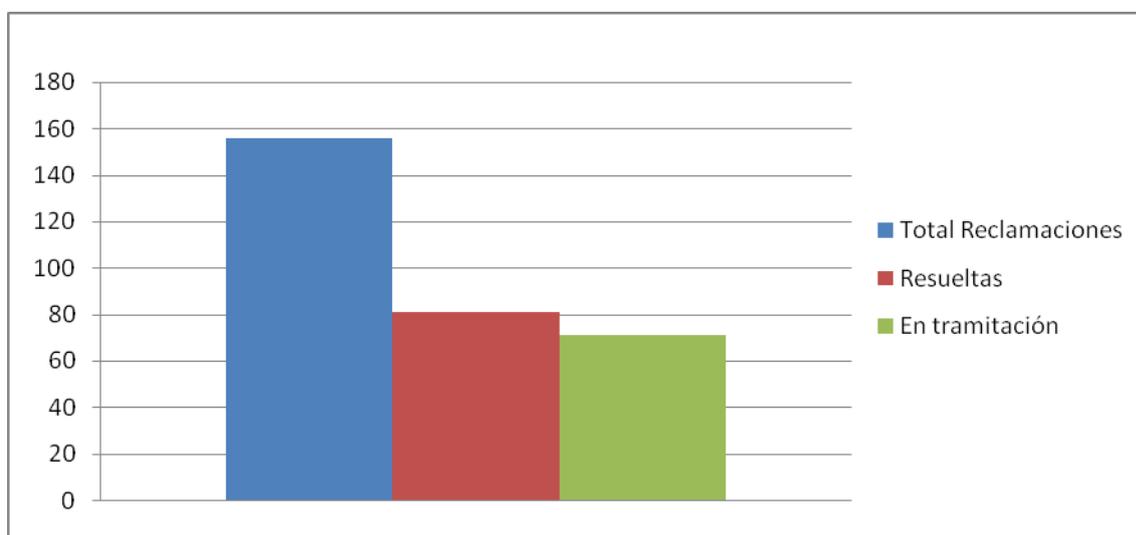
En este punto, además, hay que tener presente que la CGDA carece de un presupuesto propio. Por lo que los gastos de personal y los generados por cualquier otro concepto deben de ser autorizados previamente por el Departamento autonómico al que se adscribe. Como fácilmente puede intuirse, ello supone también un elemento que puede afectar negativamente a la autonomía de funcionamiento de la CGDA.

3. La actuación de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública.

Una vez hemos hecho referencia a la posición institucional de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública podemos pasar a analizar cuál ha sido su actuación a lo largo de este primer año de vigencia. A tal efecto, debemos recordar que, como ya sabemos, la CGDA tiene como función principal la de velar por el cumplimiento y las garantías del derecho de acceso a la información pública previsto en el Título III de la LTBGCat, resolviendo las reclamaciones que se formulen ante las resoluciones expresas o presuntas en esta materia (art. 39.1 LTBGCat).

En este sentido, podemos afirmar que la actuación de la CGDA durante este primer año ha sido notable. Y es que, como puede apreciarse en la Tabla 1, hasta el mes de julio de 2016 se habían recibido 156 reclamaciones, 81 de las cuales (un poco más del 55%) habían sido ya resueltas (quedando aún 75 solicitudes en tramitación).

Tabla 1.



Fuente: elaboración propia.

Aunque es cierto que las cifras totales no son muy elevadas, si tenemos en cuenta que se trata de un órgano creado *ex novo*, constituido formalmente en el mes de junio de 2015, y que, como cualquier organización, requiere de un plazo razonable para operar a pleno rendimiento, creemos que la actividad resolutoria de la CGDA puede valorarse positivamente. Más si, como se ha afirmado en muchas ocasiones, en España no existe una verdadera cultura de la transparencia.

Por otro lado, el hecho que el recurso a la Comisión de Garantía tenga carácter meramente voluntario – por lo que el interesado puede optar, en su caso, por acudir a la CGDA, recurrir directamente a la jurisdicción contencioso administrativa e incluso interponer un recurso potestativo de reposición ante el órgano que ha dictado la resolución⁹ – puede haber influido también en la utilización de este mecanismo de tutela por parte de los ciudadanos.

Por lo que se refiere al resultado final del procedimiento de reclamación, podemos señalar que de las 81 resoluciones dictadas hasta la fecha, 12 – es decir el 14% del total – han sido inadmitidas por la CGDA. En estos supuestos, los motivos de inadmisión son bastante variados, habiéndose aducido, por ejemplo, la falta de solicitud previa de información a la administración correspondiente, el hecho de presentarse la reclamación ante la CGDA antes de agotarse el plazo de 30 días de que dispone la Administración para suministrar la información al interesado (art. 36.1 LTBGCat) o también por tratarse de solicitudes de información presentadas antes de la entrada en vigor de la LTBGCat¹⁰.

Igualmente, la CGDA se ha pronunciado en diferentes ocasiones sobre el motivo de inadmisión de las solicitudes de información basado en la necesidad de reelaborarla o de una elaboración compleja [art. 29.1 b) LTBGCat]. En estos supuestos, y partiéndose de una interpretación restrictiva, se plantean toda una serie de supuestos que pueden ser indicios de una tarea compleja de elaboración o reelaboración de la información, exigiéndose que, en el caso concreto, realmente estos tengan una intensidad suficiente¹¹.

Por lo que se refiere al sentido de las restantes solicitudes – como puede verse en la Tabla 2 –debemos destacar que la gran mayoría de las resoluciones de la CGDA (68, lo que representa el 98%) han sido estimatorias (ya sea total o parcialmente). Y solamente en 1 caso se ha desestimado totalmente la solicitud de acceso a la información¹².

⁹ En este punto debemos recordar que, a diferencia de lo que sucede en la legislación básica estatal, el artículo 23 de la LTBGCat no ha previsto el efecto sustitutivo de los recursos administrativos de la reclamación ante la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública.

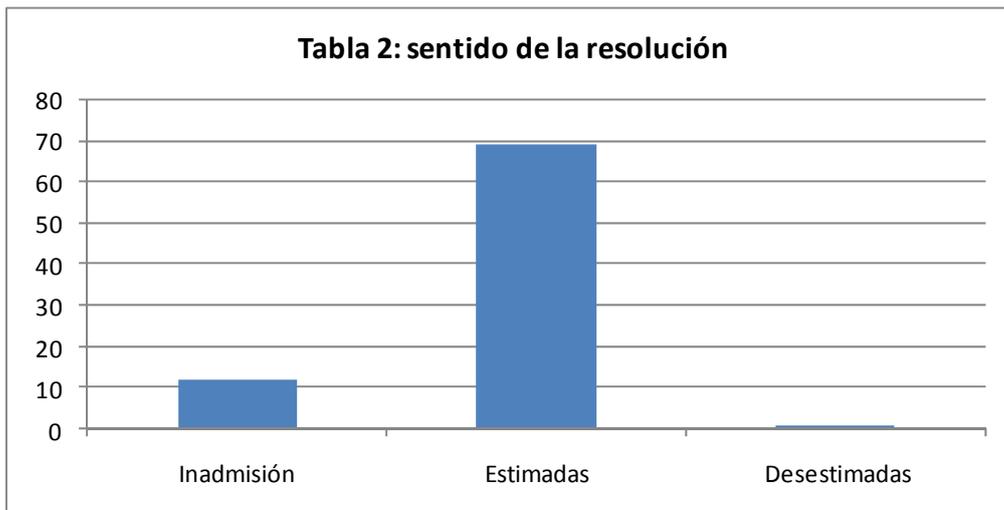
¹⁰ Como muestra de todos estas circunstancias sirvan, por ejemplo, la Resolución 5/2016, de 28 de enero, la Resolución 62/2016, de 22 de junio o la Resolución 7/2015, de 16 de octubre.

¹¹ Véase, por ejemplo, la Resolución 36/2015, de 11 de febrero. En ésta, la Administración Pública había alegado la dificultad de facilitar la información solicitada por el hecho que ésta correspondía a diferentes convocatorias de procesos selectivos, que se habían llevado a cabo en diferentes momentos temporales y con procedimientos de publicidad también distintos; añadiéndose, además, que la información solicitada no formaba parte de los respectivos expedientes. Requiriéndose, por lo tanto, una tarea compleja de búsqueda o reelaboración que no podía ser asumida por los servicios administrativos.

¹² En concreto, se trata de la Resolución 8/2016, de 17 de marzo, en el que se solicitaba acceder a la información de la Confederación de Comercio de Cataluña que, como entidad privada, solamente está sujeta parcialmente a la LTBGCat.

Aun así, debemos indicar que, con posterioridad a la fecha de cierre de este trabajo – 1 julio de 2016 – la Comisión de Garantía ha dictado otras resoluciones de desestimación total de las solicitudes presentadas (por ejemplo, la Resolución 101/2016, de 28 de julio).

Tabla 2



Fuente: elaboración propia.

Este altísimo porcentaje de resoluciones estimatorias vendría a confirmarnos la escasa predisposición de la Administración Pública a facilitar el acceso a la información requerida por los ciudadanos y, con ello, la justificación de la existencia de una autoridad independiente que se ocupe de velar por el cumplimiento de las obligaciones que las diferentes leyes de transparencia imponen a las entidades públicas.

Al margen de estos datos estadísticos generales que, por su escaso margen temporal, no pueden llevarnos a ninguna conclusión definitiva, nuestro análisis de la actuación de la CGDA podrá continuar examinando tres aspectos concretos: en primer lugar, el ámbito en que se han producido dichas reclamaciones; en segundo lugar, el procedimiento de reclamación y, por último, la ejecución de las resoluciones de la CGDA.

En todo caso, antes de avanzar, queremos añadir que, al margen de la actividad resolutoria en materia de acceso a la información pública que tiene asignada, la CGDA ha desarrollado otras funciones que relevantes. Y es que no sólo ha publicado y presentado al Parlamento catalán, tal y como prevé el artículo 44.2 LTBGCat, la memoria de sus actividades, sino que ha intervenido activamente en la tramitación de determinados proyectos normativos. Buena muestra de ello es el Informe 1/2016, de 28 de enero, sobre el Proyecto de Orden CLT/XX/2016 por la que se aprueban, se modifican y se derogan las tablas de evaluación y acceso documental.

De un modo similar, las administraciones y entes públicos de Cataluña pueden formular consultas generales a la CGDA sobre la aplicación de la normativa en materia de acceso a la información pública. La respuesta a dichas consultas, que adoptan la forma de dictamen (hasta la fecha 4 en total), se han referido a la accesibilidad de determinados documentos, el concepto de tercero afectado a los efectos de la aplicación del artículo 31 LTBGCat o la posición que ocupan los prestadores de servicios en el procedimiento de acceso a la información que obra en su poder.

1.- Ámbito de la reclamación

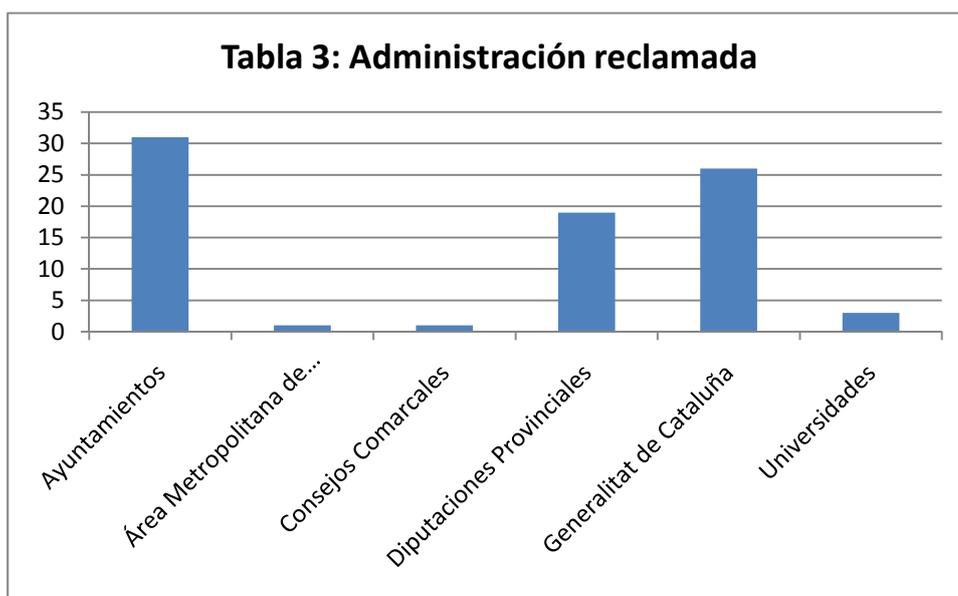
Por lo que se refiere al ámbito de actuación de la Comisión de Garantía, no podemos perder de vista que éste se sitúa única y exclusivamente en el derecho de acceso a la información pública previsto en el Título III de la LTBGCat. Por lo que quedan fuera de su ámbito material de actuación otras cuestiones reguladas en la Ley, como podría ser el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa.

En estos supuestos, como ya hemos apuntado, junto con los recursos administrativos ordinarios que, en su caso, pudieran interponerse contra los actos u omisiones de las diferentes entidades públicas que vulnerasen los derechos reconocidos por la Ley, el artículo 75 LTBGCat impone al *Síndic de Greuges*, la Sindicatura de Cuentas y la Oficina Antifraude de Cataluña la función de velar por el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la Ley, de acuerdo con las funciones que tienen atribuidas¹³.

A partir de aquí, el artículo 39.1 de la LTBGCat nos indica que son susceptibles de reclamación voluntaria ante la CGDA todas las resoluciones, expresas o presuntas, en materia de acceso a la información pública dictadas por los sujetos a los que se refiere el artículo 3.1 de la LTBGCat.

Pues bien, una vez transcurrido un año desde su puesta en marcha podemos preguntarnos ¿frente a qué entidades públicas se han dirigido principalmente las reclamaciones formuladas ante la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública? La respuesta – como gráficamente puede observarse en el Tabla 3 – resulta clara. La gran mayoría de las reclamaciones tienen que ver con solicitudes de acceso a la información de titularidad local, especialmente municipal y, en menor medida, provincial; seguida de reclamaciones dirigidas a los diferentes departamentos, órganos y entidades de la Generalitat de Cataluña.

Tabla 3



Fuente: elaboración propia.

Por lo que se refiere al ámbito de reclamación nos gustaría simplemente destacar dos aspectos. En primer lugar, el hecho de que, con ocasión de diferentes reclamaciones planteadas en el ámbito local, la CGDA se ha

¹³ Cabe mencionar también que, por lo que se refiere a la Generalitat de Cataluña, el Decreto 169/2014, de 23 de febrero, crea la Comisión Interdepartamental de Transparencia y Acceso a la Información Pública que, entre otras funciones, se ocupa de aprobar las estrategias para garantizar el cumplimiento de la normativa de transparencia y acceso a la información pública por parte de los diferentes departamentos de la Administración de la Generalitat. Igualmente, el Decreto 19/2015, de 24 de febrero, crea el Comisionado para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública, adscrito al Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales, al que se asigna, entre otras, la función de implementar y desarrollar las estrategias para garantizar el cumplimiento de la normativa de transparencia y acceso a la información pública por parte de la Generalitat, y llevar a cabo las actuaciones necesarias para garantizar las obligaciones de publicidad activa, la eficacia del derecho de acceso y la rendición de cuentas.

pronunciado sobre un tema que resultan especialmente controvertidos: la compatibilidad entre el régimen de acceso a la información pública y los regímenes específicos previstos en otras normas, como, por ejemplo, el régimen de acceso de los miembros de las corporaciones locales recogido en el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local¹⁴.

En este sentido, la CGDA ha venido a señalar que, teniendo en cuenta el carácter supletorio de la Ley (ex Disposición adicional primera LTBGCat), los cargos electos locales pueden acudir directamente a dicho órgano de garantía en el caso de que se les deniegue el acceso a la información pública que soliciten en su respectiva corporación con arreglo a la LBRL¹⁵.

Igualmente, otro tema que creemos puede ser de interés es el relativo a la extensión subjetiva del ámbito de reclamación de la CGDA. Así, aunque de los artículos 73 y 74 de la LTBGCat pudiera entenderse, implícitamente, que solamente pueden interponerse reclamaciones ante la CGDA frente a resoluciones de las universidades públicas, las corporaciones de derecho público y las administraciones independientes catalana que, previamente, hayan decidido suscribir un convenio con dicho órgano de control, la Comisión se ha mostrado contraria a dicha interpretación, considerando que ello restringiría indebidamente las garantías del derecho de acceso previstas en la LTBGCat. De ahí que, como indicábamos, se hayan mostrado competentes para conocer reclamaciones frente, por ejemplo, la Universidad de Barcelona, aunque no haya suscrito ningún convenio a tal efecto¹⁶.

2.- Procedimiento de reclamación

Por lo que se refiere al procedimiento de reclamación, nos centraremos en otra de las principales novedades que introdujo la LTBGCat en lo que al régimen de tutela del derecho de acceso a la información pública se refiere. Y es que el artículo 42.2 de la Ley nos dice que las reclamaciones se podrán tramitar por medio de un procedimiento de mediación o de un procedimiento ordinario con resolución. Por lo tanto, la LTBGCat abre la posibilidad a que los ciudadanos o la Administración opten por resolver la reclamación a través de un procedimiento de mediación. Opción que, en caso de que sea aceptada por las partes afectadas, resulta obligatoria para la Administración la cual, tal y como prevé el artículo 42.4 LTBGCat, no podrá oponerse a la aplicación de este procedimiento.

Como hemos destacado en otras ocasiones, la mediación constituye una novedad importante en el ámbito administrativo y hay que enmarcarla en la voluntad de buscar mecanismos alternativos de resolución de las controversias. En este sentido, la mediación destaca por su capacidad para buscar soluciones prácticas, efectivas y menos costosas, ya que, como es conocido, consistirá en la intervención de un profesional neutral – en nuestro caso, la Comisión de Garantía – que no impone su decisión – a diferencia de lo que sucede con los procedimientos de arbitraje – sino que facilita el acercamiento y la resolución del conflicto por las propias partes (Vilalta Reixach 2015, p. 246-247).

En este contexto, observamos que cerca de un 24% de las resoluciones dictadas por la Comisión (20 en total) se han tramitado mediante un proceso de mediación. En este sentido, aunque obviamente la mediación no

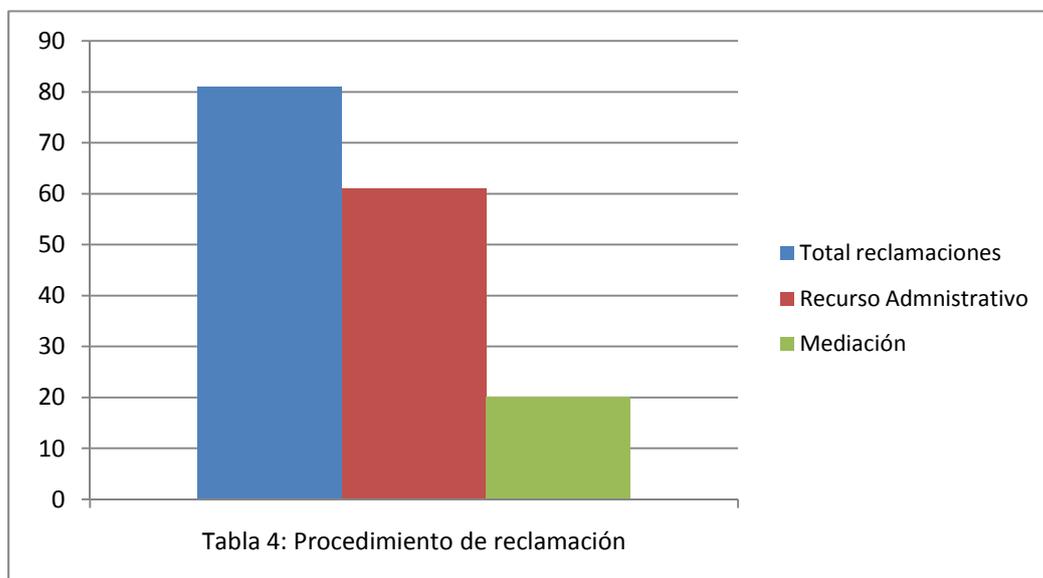
¹⁴Sobre esta problemática puede verse, por ejemplo, CASADO CASADO, Lucía: "La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: ¿Una vía de impugnación aplicable al acceso a la información ambiental?", en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 52, junio 2016, p. 22-42 o RAMS RAMOS, Leonor: "El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública", en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 41, febrero 2016.

¹⁵Véanse, por ejemplo, la Resolución 54/2016, de 29 de junio o la Resolución 36/2016, de 7 de junio. En estos supuestos se afirma que, al margen del régimen especial de acceso que les reconozca la normativa de régimen local, no tendría sentido privar a los cargos electos locales de un mecanismo adicional de garantía del derecho de acceso previsto para cualquier ciudadano, como es la vía de la reclamación ante la CGDA.

¹⁶En este sentido, podemos citar, por ejemplo, la Resolución 31/2015, de 2 de febrero.

puede considerarse el remedio absoluto a la falta de eficacia práctica de los recursos administrativos ni tampoco permitirá superar completamente una cultura administrativa poco proclive a facilitar información, sí que puede contribuir a dificultar la denegación injustificada o la falta de contestación sistemática a las solicitudes de información (Blanes Climent, 2014).

Tabla 4



Fuente: elaboración propia

De hecho, en la Memoria 2015 publicada por la propia Comisión se destaca la colaboración mostrada por las diferentes entidades públicas, añadiéndose que la mediación ha demostrado ser muy eficaz para acercar las posiciones y útil para llegar a un acuerdo, especialmente cuando las partes afectadas por el acceso no son muy numerosas y la controversia no tiene un cariz esencialmente jurídico.

Por lo demás, el resto de solicitudes –ya fuera porque las partes no han aceptado el procedimiento de mediación o porque no se ha obtenido ningún acuerdo en el plazo de un mes – se han tramitado mediante un procedimiento administrativo con resolución, de acuerdo con las normas reguladoras de los recursos administrativos (art. 42.6 LTBGCat). En estos casos, la CGDA dispone de un plazo máximo de dos meses para resolver y notificar su resolución, transcurrido el cual el reclamante puede entender desestimada su solicitud (art. 42.9 LTBGCat). Sin embargo, no nos consta que, a la fecha de cierre de este trabajo, la Comisión de Garantía hubiera desestimado ninguna solicitud por silencio negativo.

Si seguimos hablando de cuestiones procedimentales, más interés puede tener quizá el hecho que la Comisión de Garantía haya venido a admitir en este ámbito la posibilidad que la Administración se allane ante dicho órgano. Lo cierto es que la LTBGCat no recoge expresamente dicha posibilidad – como tampoco lo hace la aún vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre –, no obstante la CGDA ha admitido dicha decisión. Podemos citar, por ejemplo, la Resolución 15/2015, de 17 de diciembre, en la que, partiéndose de que el allanamiento se ha admitido con naturalidad en otros ámbitos materiales – como, por ejemplo, en los recursos especiales en materia de contratación pública – se afirma

que éste tiene pleno sentido en el caso de reclamaciones alternativas a los recursos administrativos ordinarios presentadas ante órganos plenamente independientes de la entidad que ha dictado la resolución impugnada.

4. Ejecución de las resoluciones de la CGDA.

Finalmente, debemos referirnos a un último aspecto, pero no por ello menos importante. Y es que, una vez la CGDA se ha pronunciado sobre la reclamación planteada, debe procederse a su ejecución. En este sentido, la LTBGCat prevé que los acuerdos alcanzados en el procedimiento de mediación o las resoluciones que se dicten deberán establecer el plazo y las condiciones para hacer efectivo el acceso a la información pública requerida. Añadiéndose que si la Administración no cumple con lo establecido, el interesado lo puede comunicar a la Comisión para que ésta requiera el cumplimiento.

En efecto, debemos tener presente que las resoluciones y acuerdos que apruebe la CGDA constituyen el acto resolutorio que expresa la voluntad de la Administración Pública y, como tal, tiene carácter vinculante y disfruta de eficacia inmediata. De ahí que, como prevé el artículo 43.3 LTBGCat la desatención de este requerimiento puede dar lugar a responsabilidad. Igualmente, el artículo 77.2 de la LTBGCat tipifica como infracción muy grave el hecho de impedir u obstaculizar deliberadamente el acceso a la información pública en el caso de resolución estimatoria.

Para valorar el grado de cumplimiento de las resoluciones dictadas por la CGDA resulta de mucha utilidad la información publicada en su página web pues dispone de un apartado específico en el que se detalla el cumplimiento de éstas. En este sentido, de la información que aparece en este apartado podemos concluir que, a día de hoy, no hay ninguna resolución que no haya sido debidamente cumplida por las administraciones públicas catalanas. De hecho, de las diferentes resoluciones dictadas por la CGDA todas han sido objeto de cumplimiento íntegro, a excepción de dos supuestos que actualmente habrían sido objeto solamente de cumplimiento parcial.

Por otro lado, la práctica de estos primeros meses de actuación también ha planteado algunos supuestos problemáticos. Un buen ejemplo, los encontramos en la Resolución 28/2015, de 2 de febrero, en la que, aun estimándose parcialmente la reclamación presentada ante la CGDA, fue materialmente imposible la entrega de la documentación pública solicitada por pérdida indebida por parte de la Administración. O también debemos destacar otros supuestos en los que, ante la dificultad por parte de la Administración de cumplir la resolución, se ha solicitado una ampliación del plazo de ejecución. Ciertamente, ésta es una circunstancia no regulada actualmente por la LTBGCat, aun así la CGDA ha interpretado coherentemente que, si el artículo 43.1 de la LTBGCat permite a la Comisión fijar el plazo de cumplimiento de sus resoluciones, también debería estar legitimada para ampliarlo si las circunstancias del caso lo requieren o lo justifican¹⁷.

En cualquier caso, por lo que se refiere a la ejecución de las resoluciones dictadas por la CGDA debemos afirmar que su capacidad para forzar o asegurar el cumplimiento por parte del resto de entidades públicas es muy débil, limitándose únicamente a requerir a la administración afectada. En este sentido, para asegurar una mayor eficacia de sus decisiones quizá habría sido preferible que, a diferencia de lo que ocurre actualmente, la

¹⁷ Véase, por ejemplo, la Resolución 17/2015 (Incidente de ejecución), de 26 de enero. Más recientemente también podemos mencionar la Resolución 68/2016 (Incidente de ejecución), de 21 de julio, en el que se puso de relieve la imposibilidad de dar cumplimiento a la resolución debido a que los centros educativos que debían proporcionar los datos requeridos por el solicitante estaban cerrados durante el mes de agosto.

LTBGCat le atribuyera de forma expresa la capacidad para incoar el procedimiento sancionador en contra de este incumplimiento¹⁸.

5. Consideraciones finales

Una vez llegados a este punto, y con la lógica cautela derivada de un margen temporal de actuación muy limitado, podemos hacer una breve reflexión final sobre la actividad de la Comisión de Garantía del Derecho a la Información Pública catalana. En este sentido, podemos afirmar que, a pesar de las limitaciones contenidas en la propia LTBGCat y del hecho que aún no se haya aprobado el desarrollo reglamentario de su régimen de organización y funcionamiento, la CGDA se nos presenta como un medio bastante eficaz de resolución de controversias en lo que se refiere el acceso a la información pública.

En efecto, los datos estadísticos de su actuación nos han permitido comprobar cómo la CGDA ha desarrollado no sólo una notable labor resolutoria a lo largo de estos primeros meses de vigencia sino también que ésta puede juzgarse positivamente. El hecho que el mayor número de resoluciones dictadas hayan sido estimatorias de las reclamaciones de los particulares nos demuestra que, frente al automatismo confirmatorio tradicional de los recursos administrativos, dicho órgano ha actuado como un verdadero instrumento de control de la legalidad de la actuación de la Administración Pública. Al mismo tiempo, el hecho que, como apuntábamos anteriormente y salvo alguna excepción muy residual, todas sus resoluciones hayan sido voluntariamente ejecutadas por las diferentes administraciones públicas afectadas demuestra también – siquiera tendencialmente – la eficacia de su actuación y la posibilidad de configurarse como un mecanismo ágil de garantía del derecho de acceso a la información pública.

En todo caso, es evidente que tendremos que esperar aún algún tiempo más para poder valorar adecuadamente la labor de la CGDA. En este sentido, para dicha valoración resultará determinante el desarrollo reglamentario de la LTBGCat y de las previsiones que introduzca el reglamento de organización y funcionamiento de la propia CGDA. Igualmente, es preciso insistir en la necesidad que se siga dotando a la Comisión de los recursos humanos y materiales pertinentes no sólo para asegurar su independencia y autonomía, sino también el correcto desarrollo de su actividad. En caso contrario, su puesta en marcha podría quedar seriamente afectada y, de este modo, también el papel que la CGDA puede jugar como garante del Derecho de acceso a la información pública. ❌

¹⁸ Debemos recordar que el artículo 86 de la LTBGCat identifica cuáles son los órganos competentes para instar la incoación del procedimiento sancionador. Así, esta competencia solamente se reconoce a los máximos órganos de gobierno de cada una de las diferentes entidades públicas, ya sea el Gobierno de la Generalitat (en el caso de procedimientos instados contra miembros del gobierno, del secretario o del portavoz del Gobierno o de los secretarios generales), del titular del departamento competente en materia de Administración Pública (para el resto de altos cargos de la Generalitat); el alcalde o el pleno (en el caso de los altos cargos al servicio de la Administración Local) o el rector (en el caso de las universidades públicas).

Igualmente, debemos señalar que el artículo 87 de la LTBGCat prevé la posibilidad que el *Síndic de Greuges*, la Sindicatura de Cuentas o el Director de la Oficina Antifraude de Cataluña puedan instar a los órganos competentes la incoación del procedimiento sancionador. Sin embargo, queda al margen de dicha posibilidad la CGDA.

Referencias

- Bermejo Latre, J.L. y Castel Gayán, S. (Eds.) 2013. *Transparencia, participación ciudadana y Administración Pública en el Siglo XXI*, Zaragoza: Revista Aragonesa de Administración Pública.
- Blanes Climent, M.A., 2014. *La transparencia informativa de las Administraciones públicas*. Navarra: Thomson Reuters – Aranzadi.
- Capdevila Ponce, G.y Solernou Viñolas, À., 2015: "El sistema de garantías previsto en la Llei de transparència, accés a la informació i bon govern", en *Activitat Parlamentària*, núm. 28, p. 86-97.
- Cerrillo Martínez, A. y Ponce Solé, J. (Coord.) 2015. *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: EAPC – Editorial UOC.
- Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J.M., 2014. *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Navarra: Thomson Reuters – Aranzadi.
- Guichot, E., 2014. *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos – Instituto García Oviedo.
- Jiménez Asensio, R., 2015. *Sistema institucional de Garantías de la Transparència: el model català*. Recuperado el 22 de junio de 2015, desde <https://goo.gl/JYOC7a>
- López Ramón, F. (Coord.). 2016. *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: INAP.
- Martín Delgado, I. 2016. "La reclamación ante el consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?", en López Ramón, F. (Coord.): *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: INAP, 2016, p. 291-328.
- Messeguer Yebra, J., 2014. "El procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho al acceso a la información pública". *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, 1-34.
- Piñar Mañas, J.L., 2014. "Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno". *Revista catalana de Dret Públic*, núm. 49, p. 1-19.
- Rams Ramos, L. 2016. "El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública". *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 41.
- Sendín García, M.A., 2014. "El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno". *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, p. 1-25.
- Vilalta Reixach, M. 2015: "El sistema de garantías de la transparència i el bon govern" en Cerrillo Martínez, A. y Ponce Solé, J. (Coord.): *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: EAPC – Editorial UOC, p. 235-268.

Sobre el autor(a)/About the autor

Marc Vilalta es de Doctor en Derecho . Há sido Profesor agregado de Derecho administrativo en La Oberta de Catalunya. Actualmente es Profesor de la Universidad de Barcelona, España.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org

La Serie **GIGAPP Estudios Working Papers** es un espacio de divulgación científica sobre avances de investigación y estudio en materia de gobierno, administración y políticas públicas.

Su propósito principal es contribuir al intercambio y debate de ideas, servir de plataforma para el fortalecimiento de las labores de investigación aplicada en estas materias y poner al alcance de la comunidad académica, investigadores, estudiantes y público en general interesado, reflexiones y contenidos del más alto nivel con el objeto de promover nuevas miradas respecto del perfeccionamiento y mejora de nuestros sistemas políticos, gobiernos y administraciones públicas.

GIGAPP Estudios Working Papers (nueva serie) es una publicación de la Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (ISSN 2174-9515).

Se aceptan para evaluación trabajos inéditos en castellano, portugués e inglés.
Envío de originales ewp@gigapp.org

Consulte las normas para la presentación de originales en la web
<http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/working-papers>



Imagen cortesía del Efrén Guerrero @auraneurotica

GIGAPP
Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515