Senén Alegret Morales

EL DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

TREBALL DE FI DE GRAU

dirigit per Dr. Xavier Forcadell i Esteller

Grau de Dret



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Tarragona

2024

Aquest TFG s'ha desenvolupat en la modalitat de:

- ☐ **Treball de Recerca**

La recerca es presenta seguint les normes per a autors previstes a la Revista Catalana de Dret Públic:

http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.58992-rcdp.i67.2023.4120/n67-velasco-es.pdf

- ☐ **Simulació de judici**

- ☐ **Dictamen/Informe**

- ☐ **APS**

L'entitat a la que s'ha prestat servei és.....

- ☐ **TFG vinculat a pràctiques**

El lloc on s'han desenvolupat les pràctiques és.....

RESUM

Aquest treball tracta de presentar el dret d'accés a la informació pública i analitzar els efectes produïts per les normatives aprovades tant a nivell nacional com internacional. Es tindrà en consideració la situació actual a nivell estatal i sobretot la situació de Catalunya.

A més, es prestarà atenció a la presentació de les sol·licituds d'accés a la informació publica així com a les seves causes d'inadmissió, la visió de la ciutadania a través d'exemples propers que afecten al dret d'accés i un treball de camp que analitza la present doctrina. Particularment, des d'una visió pràctica farem referència a l'emergència climàtica a través dels problemes hídrics territorials.

En definitiva, es tracta d'un estudi que intenta aglutinar informació relativa al dret d'accés a la informació pública oferint als lectors una visió critica amb propostes ideades per un jurista interessat per la qualitat democràtica i la transparència.

PARAULES CLAUS: - Dret d'Accés – Informació Pública – Transparència – Sol·licitud – Administració Pública – Ciutadania.

RESUMEN

Este trabajo trata de presentar el derecho de acceso a la información pública i analizar los efectos producidos por las normativas aprobadas tanto a nivel nacional como internacional. Se tendrá en consideración la situación actual a nivel estatal y sobre todo la situación de Cataluña.

Además, se prestará atención a la presentación de las solicitudes de acceso a la información pública, así como a sus causas de inadmisión, la visión de la ciudadanía a través de ejemplos cercanos que afectan al derecho al acceso y un trabajo de campo que analiza la presente doctrina. Particularmente, des de una visión práctica haremos referencia a la emergencia climática a través de los problemas hídricos territoriales.

En definitiva, se trata de un estudio que intenta aglutinar información relativa al derecho de acceso a la información pública ofreciendo a los lectores una visión crítica con propuestas ideades por un jurista interesado por la calidad democrática i la transparencia.

PALABRAS CLAVE: - Derecho de Acceso – Información Pública – Transparencia – Solicitud – Administración Pública – Ciudadanía.

ABSTRACT

This project aims to present the right to access the public information and analyse the effects produced by the regulations approved nationally and internationally. It will take into consideration the current situation of the state, especially in Catalonia.

It will also focus on the submission of applications to access the public information, as well as its causes of inadmissibility, citizen's vision through close examples that affect the right to access, and a field study that analyses the current doctrine. Particulary, from a practical point of view, we will refer to the climate emergency trough territorial water problems.

In conclusion, this is a study that tries to bring together information related to the right to access to public information offering the readers a critical vision with proposals designed for a lawyer worried about the quality of democracy and transparency.

KEYWORDS: - Right of Access – Public Information – Transparency – Request – Public Administration – Citizenship.

ÌNDEX

INTRODUCCIÓ....8

1. EL DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA....10

2. MARC NORMATIU....12

2.1. Instruments internacionals de referència.... 12

2.2. Àmbit constitucional i legislació estatal.... 15

2.3. Àmbit estatutari i legislació autonòmica.... 17

3. ASPECTES PRINCIPALS SOBRE EL DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA 18

3.1. Antecedents immediats 18

_3.2.1. Principi democràtic.... 19

_3.2.2. Principi de publicitat i transparència.... 19

_3.2.3. Principi de participació 20

3.3. Titularitat i subjectes.... 20

3.4. Objecte del dret d'accés.... 22

_3.4.1. Definició de informació pública.... 22

_3.4.2. Criteris de delimitació.... 23

3.5. Els límits al dret d'accés a la informació pública.... 25

_3.5.1. La protecció de la privacitat com accés parcial a la informació pública sol·licitada .. 26

4. GARANTIES AL DRET D'ACCÉS....28

4.1. Les garanties procedimentals.... 28

4.2. Les garanties substantives del dret d'accés 31

_4.2.1. La comissió de garantia del dret d'accés a la informació pública 32

_4.2.2. El règim sancionador del dret d'accés.... 33

5. L'EMERGÈNCIA CLIMÀTICA TERRITORIAL I L'EXERCICI AL DRET D'ACCÉS. UN EXEMPLE PRÀCTIC 34

5.1. La preocupació per al medi ambient.... 34

5.2. L'emergència climàtica per sequera a Catalunya.... 35

6. PRESENTACIÓ D'UNA SOLICITUD D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA.....36

6.1. El cas de Riudoms i la sol·licitud d'accés 37

6.2. Resposta a la sol·licitud d'accés. Anàlisi i comentaris 38

7. EL DRET D'ACCÉS A TRAVÉS DEL PERIODISME D'INVESTIGACIÓ. ENTREVISTA I COMENTARIS 39

8. CONCLUSIONS 42

9. BIBLIOGRAFÍA.....44

10. ANNEXOS.....46

I. INTRODUCCIÓ

El dret d'accés a la informació pública és un dret radicalment vital per a les democràcies modernes, ja que permet als ciutadans accedir a la informació en poder del Govern i les institucions públiques. Cada dia són més les persones que cobren consciència de la ignorància real sobre els assumptes que es tramiten de veritat en l'Estat, és per això que augmenta la demanda per a obtenir informació governamental. La idea no de només exercir el vot de manera intel·ligent sinó de formar part de la vida pública i participar-hi. Aquesta aspiració porta ineludiblement a una gran tensió política entre els ciutadans i el poder estatal.

L'objectiu d'aquest treball és estudiar i presentar, a través de casos pràctics, els conflictes que es susciten a l'intentar exercir el dret a l'accés a la informació pública així com la transparència i la integritat de les institucions públiques. Des d'un punt de vista autonòmic, les institucions catalanes seran, en major part, l'objectiu principal d'estudi per aquest treball.

Malgrat l'avenç dels mitjans de comunicació i de les tecnologies de processament de dades, avui en dia, els estats continuen fent servir els secrets administratius com a eina per a evitar conflictes amb els ciutadans. Una tradició heretada de secretisme, fortament enraigada a les nostres administracions públiques i que ha trobat suport en la legislació que regula l'ordenament jurídic.[1]

Quan, per la informació requerida, una sol·licitud resulta «molesta», l'Administració acostuma a tenir un ampli ventall de recursos argumentals per a la seva denegació. Des de la falta de legitimació de les persones sol·licitants; les peticions imprecises; les matèries reservades fins al silenci administratiu. De tots els arguments a favor d'aquest secretisme destaca el relacionat amb la seguretat nacional i l'ordre públic, així com els relacionats amb protegir als funcionaris de pressions externes. També destaquen aquells qui defensen aquestes pràctiques argumentant que els riscos d'una alliberació massiva d'informació provocaria una desestabilització en l'estructura administrativa a més d'una saturació de dades entre els ciutadans.

[1]Dret d'accés a la informació pública. Informe de l'Ofina Antifrau de Catalunya. 2ª edició, desembre del 2014.

No obstant això, una societat democràtica ha de voler aspirar a aconseguir un alt grau de transparència que no només possibiliti una major participació ciutadana en els afers públics, sinó que garanteixi que la ciutadania confiï en les administracions.

Un règim que no doti als seus ciutadans amb eines d'inspecció eficients que fiscalitzin la seva feina està abocat al descrèdit de les seves institucions i a la pèrdua de governabilitat. Especialment en els règims democràtics, on la seva existència és un dels seus pilars axiològics.[2]

Aquest treball de recerca es proposa analitzar les possibles amenaces al dret d'accés a la informació pública, sent conscient que donada la complexitat de la matèria els resultats d'aquest treball no podran esgotar-la ni analitzar-la en tota la seva profunditat. Tot i això, el que es proposarà serà l'obertura d'un debat ulterior sobre el sector públic i el poder governamental.

[2] Vigilando al Estado. El derecho de acceso a la información pública frente a la corrupción gubernamental. Tesis Doctoral. Samuel Quiñones García. Salamanca, 2011

1. EL DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

El dret d'accés a la informació pública gira al voltant de la idea «que les coses públiques que interessen a tothom poden i han de ser conegudes per a tothom»[3].

L'interès principal que cal protegir és el "dret a saber" que tenen totes les persones, així doncs ens trobem davant d'un veritable dret subjectiu. En conseqüència, «tots els documents públics són en principi públics i només poden ser retinguts per tal de protegir altres drets i interessos»[4].

Al "dret a saber" s'hi contraposa la concepció tradicional basada en el secretisme en l'exercici de poder (arcana imperii[5]). Des del filòsof Plató amb la seva obra *La República* - defensant que l'estat ideal era aquell en què les raons i les veritats de la política només podien ser accessibles per a una classe intel·lectualment superior cridada a governar – fins a Maquiavel – defensant la idea de la noble mentida entesa com el dret del governant a enganyar al poble per al benefici d'aquest mateix – ha estat possible determinar històricament la correlació existent entre l'autoritarisme i la censura informativa. «Avui, tot i que aquestes construccions lògiques difícilment trobarien suport entre la classe governant dels països democràtics del nostre entorn, de facto, el secret administratiu ha estat i continua sent la pràctica comuna dels governs»[6].

Catalunya no és aliena aquest fet. El Síndic de Greuges ha assenyalat en nombroses ocasions que el dret a l'accés a la informació pública ha permès copsar una certa resistència dins de les nostres administracions a l'hora de facilitar l'accés a qui ho demana.

Ja el document de la Comissió Europea «La governança europea. Un llibre blanc» [COM (2001) 428 final] s'afirma que la democràcia depèn de la capacitat dels ciutadans de participar en el debat públic. En efecte, els ciutadans haurien de poder tenir accés a la

[3] Així comença l'Exposició de Motius de la Llei 9/1968, de 5 d'abril, sobre secrets oficials.
[4] Preàmbul del Conveni del Consell d'Europa núm. 205, sobre l'accés als documents públics (2009).
[5] Va ser l'historiador Tàcit qui va encunyar per primera vegada l'expressió arcana imperii. Arcana prové d'una arrel indoeuropea, arek, que significa «secret», quelcom que es reté o que es guarda. No es refereix només a secrets de l'imperi o de l'Estat, sinó a veritats que posseeixen un sentit gairebé sagrat, ritual, és a dir, a misteris insondables de la política. Els arcana imperii no es redueixen a la condició d'informació plana sobre qüestions públiques, sinó a informació selecta, privilegiada, que defineix com a subjecte de poder qui la posseeix i l'administra. Vid. http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1799/4.pdf
[6] Dret d'accés a la informació pública. Informe de l'Ofina Antifrau de Catalunya. 2ª edició, desembre del 2014.

informació pública de manera fiable i trobar-se en condicions de seguir amb detall cadascuna de les etapes d'un procés polític.

La transparència administrativa es troba enraigada en els fonaments de la tradició democràtica europea tenint en compte que, ja en l'article 15 de la Declaració dels Drets del Home i del Ciutadà de 1789, s'establia que la societat ha de tenir dret a exigir a tot agent públic que reti comptes de la seva administració,

El repte en què s'han de trobar els estats democràtics a l'hora de regular el dret d'accés a la informació pública és trobar un just equilibri entre l'aspiració política de transparència i la protecció d'altres interessos legítims. En determinats àmbits, el secret pot resultar necessari, ja que un estat que actués sempre com un llibre obert correria riscos de seguretat i eficiència. En aquests casos, correspon als Estats classificar les informacions que han de quedar excloses al lliure accés dels ciutadans.

En aquest sentit, resulta comprensible que en el joc de majories de les democràcies s'hagi decidit limitar a unes poques persones escollides l'accés al coneixement d'una matèria específica. Així, la classificació d'una matèria com *secreta, reservada, confidencial*... té caràcter excepcional i resulta conegut per als ciutadans, que tenen consciència d'aquesta exclusió, però han delegat en altres el coneixement de certes informacions. El secret, en aquests casos, resulta legítim perquè els ciutadans saben que la informació existeix però l'accés a ella no li està permesa. En aquest sentit, en els sistemes democràtics serà raonable que el joc d'equilibris a què hem fet referència s'inclini lleugerament cap a un costat de la balança o a un altre, depenent de la sensibilitat del govern envers la matèria.[7]

[7] Això ho illustra perfectament l'experiència assolida als Estats Units d'Amèrica pel que fa a la Freedom of Information Act (FOIA). Aquesta llei s'ha vist constantment sotmesa a tensions derivades de les diferents visions dels partits demòcrata i republicà.

2. MARC NORMATIU

En aquest apartat del TFG s'ha seleccionat un conjunt de normes, de les quals s'han transcrit de manera literal els preceptes de més importància, amb la pretensió de reunir un marc normatiu sistemàtic i que sigui de referència. En determinats casos s'ha considerat oportú afegir el corresponent comentari afegint informació addicional de rellevància.

He utilitzat un criteri de classificació jeràrquic, de manera que primer trobarem les fonts internacionals, constitucionals, estatutàries i finalment les legals.

2.1.- Instruments internacionals de referència

(i) La Declaració dels Drets de l'Home i del Ciutadà, aprovada per Assemblea Nacional Francesa el 26 d'agost de 1789, en l'article 15 explica que els ciutadans tenen dret a retre comptes a tots els agents de l'administració pública[8].

Quan pensem en rendir comptes pensem en una ciutadania madura i ben informada, que pugui desenvolupar en un factor de pressió i, alhora, un incentiu que afavoreixi que tant els empleats públics com les administracions actuïn per l'interès general i no pas per interessos particulars.

(ii) La Declaració Universal dels Drets Humans, de 10 de desembre de 1948, proclama en el seu article 19 que totes les persones tenen dret a la llibertat d'expressió, entesa com el dret a rebre informació i difondre les idees per qualsevol mitjà[9].

(iii) El Conveni per a la Salvaguarda dels Drets Humans i de Llibertats Fonamentals, de 4 de novembre de 1950, en l'article número 10[10], trobarem diversos punts relatius al desenvolupament del dret a la llibertat d'expressió i la relació amb l'accés a la informació. En el primer apartat se'ns assenyala que el dret a la llibertat d'expressió compren la llibertat d'opinió i la de rebre o comunicar informacions o idees sense interferències de les autoritats públiques. En el segon paràgraf de l'article se'ns mencionen les restriccions

[8] Article 15, de la Declaració dels Drets de l'Home i del Ciutadà, aprovada per Assemblea Nacional Francesa el 26 d'agost de 1789.
[9] Article 19, de la Declaració Universals dels Drets Humans, de 10 de desembre de 1948.
[10] Article 10, del Conveni per a la Salvaguarda dels Drets Humans i de Llibertats Fonamentals, de 4 de novembre de 1950.

o sancions que poden concórrer per motius de seguretat nacional, integritat territorial o la seguretat pública, la defensa de l'ordre i la prevenció de crims, la protecció a la salut o la moral o per garantir la imparcialitat del poder judicial, tots ells motius de pes per a restringir un dret com el de la llibertat d'expressió i informació.

(iv) El Tractat de Funcionament de la Unió Europea, destaca en el seu article quinzè[11], que «amb la finalitat de fomentar una bona governança i de garantir la participació de la societat civil», totes les institucions i òrgans de caràcter públic tant de la Unió com dels Estats Membres han de respectar el principi d'obertura a la informació pública. D'aquesta manera, qualsevol persona, tant física com jurídica, amb domicili social a un dels Estats Membres té dret a accedir als documents públics sigui quin en sigui el suport, amb subjecció als principis i les condicions que s'han d'establir d'acord amb aquest apartat.»

(v) La Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea, de 7 de desembre del 2000, estableix:

«Article 42. Dret d'accés als documents Tot ciutadà de la Unió i tota persona física o jurídica que resideixi o tingui el seu domicili social en un estat membre té dret a accedir als documents de les institucions, òrgans i organismes de la Unió, qualsevol que sigui el seu suport.»

Des de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, l'1 de desembre del 2009 la plena integració de la Carta, més especialment en el seu article 42, es consagra el dret d'accés als documents en poder de les institucions i organismes de la UE com un veritable dret fonamental. Encara que es continua deixant en els estats membres la competència i regulació del dret d'accés als documents públics.

Desenvolupant l'aspecte anterior, el Reglament (CE) 1049/2001, del Parlament Europeu i del Consell, de 30 de maig de 2001, relatiu a l'accés del públic als documents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió («Reglament sobre la transparència»), diu:

«Article 2. Beneficiaris i àmbit d'aplicació

[11] Article 15, del Tractat de Funcionament de la Unió Europea, del 30 de març de 2010.

1. Tot ciutadà de la Unió i tota persona física o jurídica que resideixi o tingui el seu domicili social en un estat membre té dret a accedir als documents de les institucions, d'acord amb els principis, condicions i límits definits en aquest Reglament.

2. D'acord amb els mateixos principis, condicions i límits, les institucions podran atorgar l'accés als documents a tota persona física o jurídica que no resideixi ni tingui el seu domicili social en un estat membre.

3. El present Reglament serà d'aplicació a tots els documents que es trobin en poder d'una institució; és a dir, els documents per ella elaborats o rebuts i dels quals es trobi en possessió, en tots els àmbits d'activitat de la Unió Europea.»

Si més no, aquest Reglament parteix d'un concepte de document que, si bé és ampli, s'inclou tota mena de contingut i només cobreix aquella informació [12]continguda en documents ja existents, En conseqüència, les sol·licituds d'informació que comportin elaborar nous documents per respondre-les quedaran fora de l'àmbit d'aplicació del Reglament.

Encara que és impossible anomenar i desenvolupar totes les fonts internacionals que afegeixen contingut al dret a la llibertat d'expressió i al dret d'accés a la informació pública, és important mencionar un dels Convenis de la UE que intenta materialitzar aquesta preocupació i transformar-la en un dret amb protecció jurídica internacional:

(vi) El Consell d'Europa va obrir el 18.6.2009 a la signatura i a l'adhesió el Conveni núm. 205, sobre l'Accés als Documents Públics:

En el seu article primer[13], expressa els principis els quals han de seguir el tractat, sense perjudici de les regulacions internes. Així doncs, precisa detallar que com a «autoritats públiques» s'han d'entendre tant els governs com les administracions nacional, regional i local, els organismes legislatius i les autoritats judicials, així com totes les persones que treballen en les autoritats administratives, com el funcionariat.

En l'article segon[14], s'informa el dret d'accés als documents públics a través d'argumentar que els Estats Part del Conveni hauran de garantir aquest dret, sense discriminació de cap

[12] Vid. punt 2.3.1 de l'Informe de la Comissió, de 30 de gener de 2004, sobre l'aplicació dels principis del Reglament (CE) 1049/2001, COM (2004) 45 Final.
[13] Art.1, del Conveni del Consell d'Europa, número 205, sobre l'accés als documents públics.
[14] Art. 2, del Conveni del Consell d'Europa, número 205, sobre l'accés als documents públics.

mena. D'igual manera, exigeix als Estats que adoptin les mesures necessàries en els seus ordenaments jurídics «per tal de fer complir les previsions sobre accés a documents públics previstes en aquest Conveni».

Aquest tractat, encara no signat per l'Estat espanyol, constitueix un dels primers instruments jurídics internacionals vinculants que reconeixen un dret general d'accés als documents públics en poder de les autoritats.

2.2. Àmbit constitucional i legislació estatal

En la Constitució de 1978 (d'ara endavant CE) es preveuen dues normes que poden defensar el dret d'accés a la informació pública, l'article 20 i l'article 105.

L'article 20 CE[15] reconeix el dret a la llibertat d'expressió, expressat com un dret ampli que protegeix la difusió d'idees, pensaments i opinions així com la capacitat dels ciutadans de «rebre lliurement informació veraç per qualsevol mitjà de difusió».

Pel que fa a l'article 105 CE[16], aquesta norma regula «l'accés dels ciutadans als arxius i als registres administratius» exceptuant aquells casos en què la seguretat i la defensa de l'Estat es vegin afectades. D'igual manera que en els casos que l'accés a la informació esmentada posi en perill la intimitat de les persones o la indagació de possibles delictes que s'hagin comès.

Encara que no correspongui ara aprofundir en la naturalesa jurídica de dret d'accés a la informació pública, convé comentar certa doctrina científica al seu respecte.

Una part de la doctrina[17], la qual gira al voltant de la naturalesa *iusfonamental* del dret – tant com a dret autònom com a dret integrant del dret a la llibertat d'expressió i d'informació – ha arribat al consens jurídic d'entendre el dret d'accés a la informació com un autèntic dret fonamental. Aquesta concepció es justifica de la interpretació de l'article 20 de la Constitució Espanyola de 1978 (d'ara endavant CE), en relació amb els tractats

[15] Art.20 de la Constitució Espanyola de 1978.
[16] Art. 105 de la Constitució Espanyola de 1978.
[17] SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel, «Un derecho fundamental a acceder a la información pública», Seminarios Internacionales Complutenses, El derecho de acceso a la información pública, 2008.

internacionals i el dret comunitari[18], així com amb la doctrina jurisprudencial del Tribunal Europeu de Drets Humans[19], que ha assumit el dret d'accés a la informació pública com a integrant del contingut essencial del dret a la llibertat d'expressió. D'aquesta manera es consoliden els referents de les opinions a favor de poder cercar tota aquella informació en mans del poder públic, necessàriament inclòs en el dret a comunicar o rebre informacions de l'article 105 b) CE relatiu a les llibertats públiques informatives.

En aquest sentit, trobem autors com la María Isabel Jiménez Plaza[20] que sostenen que «si bé el dret d'accés als arxius i registres administratius no gaudeix de naturalesa fonamental, constitueix, però, un dret subjectiu de caràcter instrumental per a la satisfacció d'alguns drets fonamentals – com és el de la participació en els assumptes públics (art.23 CE), i inclús, el dret a la tutela judicial efectiva (art.24.1. CE) -. Per aquesta raó, sempre que el dret d'accés sigui un *prius* necessari per a l'efectivitat d'algun dret fonamental el seu contingut formarà part del contingut essencial del dret fonamental i la seva infracció es contagiarà de la naturalesa fonamental del dret, així com per a les seves conseqüències processals respectives.»

Per la seva banda, el Tribunal Suprem[21] va afirmar que el dret d'accés als registres i documents administratius constituïa un dret dels ciutadans arrelat al principi de transparència administrativa. Aquest dret reconegut per la Constitució en l'article 105.b ens podria fer pensar que el precepte és aplicable directament sense necessitat d'esperar-ne un desenvolupament legislatiu – per aplicació del principi de força normativa directa de la Constitució- però, més recentment, el Tribunal Suprem[22] s'ha pronunciat contrari a aquesta idea.

En tot cas, el dret a accedir a la informació pública no té la condició de dret fonamental, a excepció de l'exercici dels càrrecs electes (diputats o regidors). Per aquesta raó, el contingut del dret no s'ha regulat mitjançant una llei orgànica, sinó una llei ordinària, i

[18] Art. 10.2 Conveni Europeu de Drets Humans, art. 19 de la Declaració Universal dels Drets Humans, art. 42 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, art. 15 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea i Conveni del Consell d'Europa núm. 205.
[19] Cas Társaság a Szabadságjogokért, sentència de 14 d'abril de 2009 i Cas Kennedy, sentència de 16 d'agost de 2009.
[20] JIMÉNEZ PLAZA, Mª Isabel, *Tratado de derecho municipal*, Tomo II, Dtor. Santiago Muñoz Machado, 3a ed., Iustel, 2011, Madrid, p. 1364-1365.
[21] STS de 14.11.2000 (recurs de cassació 4618/1996), fonament jurídic 5.
[22] STS de 29.05.2012

no es beneficia dels avantatges constitucionals que gaudeixen els drets fonamentals recollits en la Constitució.

Pel que fa a la legislació estatal, la redacció de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència (d'ara endavant Llei 19/2013), accés a la informació pública i bon govern ha suposat un canvi radical pel que fa a la defensa del dret d'accés. L'ampliació i el reforçament de la transparència regulant l'activitat dels organismes públics és un dels objectes d'aquesta llei. Encara que en aquest treball es podria fer una anàlisis extens pel que fa a la Llei 19/2013 ens interessa saber, per agilitzar, que va aprovar el Consell de Transparència i Bon Govern, organisme encarregat de garantir els drets dels interessats en els procediments d'accés a la informació pública, en l'àmbit estatal.

2.3. Àmbit estatutari i legislació autonòmica

Pel que fa als preceptes relatius a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (d'ara endavant EAC), dins el seu Títol I (Dels drets, deures i principis rectors), dos són els que cal destacar.

L'article 27 de l'EAC[23] és una norma de la qual se'n pot extreure la seva relació amb el dret d'accés a la informació pública. Encara que ho relacioni en l'àmbit mediambiental, el que es pretén és informar als ciutadans del seu dret ha accedit als documents en mans del poder públic, amb les limitacions per motius d'ordre públic establerts per la llei.

Pel que fa a l'article 52 de l'EAC[24], narra l'obligatorietat dels poders públics en promoure i garantir el dret a la informació i a rebre dels mitjans de comunicació una informació veraç. Per tant, el que busca, és promoure l'accés a la informació pública i obligar a les administracions i als mitjans de comunicació que dita informació sigui verdadera.

La regulació del dret d'accés davant les Administracions catalanes es conté al règim de transparència previst al Títol III de la Llei de Transparència, accés a la informació i bon

[23] Art. 27 del Decret 306/2006, de 20 de juliol, pel qual es dóna publicitat a la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.
[24] Art. 52 del Decret 306/2006, de 20 de juliol, pel qual es dóna publicitat a la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya

govern (dels articles 53 a 73). Cal tenir en compte també, la interpretació dels preceptes normatius de la doctrina de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés (GAIP).

3. ASPECTES PRINCIPALS SOBRE EL DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

3.1. Antecedents immediats

Els darrers temps han estat especialment prolífics en l'elaboració de propostes de regulació sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública. En aquest context no resulta estrany pensar en els escàndols de corrupció i de pràctiques o conductes irregulars per part del poder públic. La gran crisi social i econòmica que ha viscut i viu l'Estat n'aguditza la percepció ciutadana, juntament amb les restriccions pressupostàries.

Si ens fixem en els antecedents més immediats de regulació del dret d'accés a la informació pública, cal mencionar que, en data del 10 de desembre del 2013 es publicava en el Butlletí Oficial de l'Estat (d'ara endavant BOE) la Llei 19/2013, de 9 de novembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Seguint l'estela de la Llei 19/2013, posteriorment, diverses Comunitats Autònomes han promulgat les seves lleis de transparència i reconeixement del dret d'accés a la informació pública. En concret a la Llei 4/2013, de 21 de maig, de Govern Obert d'Extremadura (DOE núm. 99, de 24.5.2013); la Llei 1/2014, de 24 de juny, de Transparència Pública d'Andalusia (BOE núm. 172, de 16.7.2014); i la Llei 3/2014, d'11 de setembre, de Transparència i Bon Govern de La Rioja (BOE núm. 238, d'1.10.2014) –en endavant, la Llei d'Extremadura, la Llei d'Andalusia i la Llei de La Rioja, respectivament–.

Pel que fa a Catalunya, la Mesa del Parlament en sessió de 5 de febrer de 2013, va acordar, la nominació d'una ponència per redactar una proposició de llei de transparència i d'accés a la informació pública[25]. El resultat va ser la publicació en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya,de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

[25] BOPC núm. 22, d'11.2.2013.

3.2. Els principis originaris del dret d'accés a la informació pública

Seguidament abordarem els principis en els quals es fonamenta el dret d'accés i amb quina perspectiva el legislador l'hauria de regular.

3.2.1. Principi democràtic

En la Constitució Espanyola i en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya es proclama que el poder de l'Estat o de la Generalitat emana del poble, això vol dir, en primer lloc, que el dret que tenim a conèixer els assumptes públics no és una concessió vulgar d'un dret i, en segon terme, assumir que la regla general ha de ser la transparència i les seves limitacions només poder ser les estrictament necessàries perquè la societat pugui valorar entre seguretat i secretisme. Sempre amb la previsió que aquestes limitacions estiguin previstes en una llei com a excepcions.

El principi democràtic porta implícites la publicitat i la transparència com a condicions necessàries perquè la societat pugui participar en les regles de joc de la democràcia.

3.2.2. Principi de publicitat i transparència

Tenint en compte que la cosa pública és aquella que es pot veure i es pot saber per tothom, pel principi de publicitat els poders públics hauran de fer pública la informació la quals son posseïdors quan la seva difusió resulti d'interès general. Aquest fet promouria la transparència de l'Administració i la seva eficiència.

La pròpia Constitució Espanyola contempla en alguns dels seus articles el mandat de la publicitat: article 9.3 (publicitat de les normes); article 24.2 (procés judicial públic); article 80 (sessions públiques de les cambres legislatives) i els articles 90 i 120 referents a la immediata publicació de les lleis aprovades per les Corts Generals així de les actuacions judicials.

El concepte de publicitat està estrictament lligat amb la noció de transparència, amb vocació de limitar la discrecionalitat del poder públic els dos conceptes lluiten per intentar alliberar informació i forçar el coneixement al major nombre possible de persones. En aquest sentit, apareix una figura retòrica per il·lustrar la idea que la gestió i l'administració

pública ha de fer-se a la vista de la societat, els «despatxos de cristall». Aquesta metàfora[26] ens indica que l'administració no només hauria de veure el que succeeix a fora sinó que des de fora hauríem de veure com es gestiona l'administració pública.

3.2.3. Principi de participació

Com s'ha avançat anteriorment, el principi de participació només és possible amb un ampli accés als documents i informacions públiques. Aquesta participació es busca per al gran públic i no exclusivament a una minoria de persones que, per raó de l'especialització o familiarització amb determinats assumptes tenen accés a informació d'interès. Seguint aquest relat, es podria afirmar que el dret d'accés a la informació pública es un *prerequisit* de la participació ciutadana[27].

3.3. Titularitat i subjectes

D'acord amb tots els principis que hem repassat anteriorment, el dret d'accés passa per reconèixer la titularitat d'aquest amb caràcter universal. Totes les persones, amb independència de la seva vinculació política de ciutadania, nacionalitat o veïnatge.

La titularitat del dret d'accés correspon tant a les persones físiques com a les jurídiques, així com les de naturalesa juridicoprivada com les de naturalesa juridicopública, sempre que aquestes actuïn en posició equivalent a un particular.

L'exercici del dret no ha d'estar condicionat a la demostració de cap posicionament subjectiu ni tampoc a la justificació de les raons de la seva sol·licitud, és a dir, la persona sol·licitant, no ha d'invocar cap mena d'interès en fonament de la seva petició. La motivació de la sol·licitud només pot ser prevista amb caràcter potestatiu i la seva absència no pot justificar la seva denegació.

És important entendre que les persones sol·licitants han d'identificar-se quan presentin les seves sol·licituds. El Conveni del Consell d'Europa núm. 205, en el seu article 4.2,

[26] BARREDA FONTES, José María, «La región más transparente», *El Mundo*, 29.3.2010, p. 21.
[27] L'exposició de motius del Decret 1172/2003 sobre Accés a la Informació pública de la República Argentina s'expressa en els termes següents: «El dret d'Accés a la Informació Pública és un prerequisit de la participació que permet controlar la corrupció, optimitzar l'eficiència de les instàncies governamentals i millorar la qualitat de vida de les persones en donar a aquestes la possibilitat de conèixer els continguts de les decisions que es prenen dia a dia per ajudar a definir i sustentar els propòsits per a una millor comunitat.»

atorga la capacitat a les Parts a mantenir el seu anonimat, excepte quan la identificació sigui essencial per processar la petició.

Si la titularitat del dret d'accés (legitimació activa) la tenen totes les persones, ara determinarem davant de qui resulta exigible aquest dret (legitimació passiva). La regla general ens indica que la legitimació passiva la tindran tots els poders públics, per tant, tot el sector públic constituirà l'àmbit d'aplicació subjectiu. No ofereix cap dubte que el poder ha de ser l'executiu, els governs i les administracions públiques, entre d'altres:

El govern i els òrgans de govern estatal, autonòmics i locals.

Les administracions públiques territorials.

L'administració institucional, qualsevol entitat pública amb personalitat jurídica pròpia vinculada o dependent de les anteriors.

Societats mercantils de participació pública majoritària.

Universitats públiques.

En aquest sentit també s'han de considerar subjectes obligats altres ens del sector públic:

Òrgans amb reconeixement constitucional o estatutari.

Organismes de dret públic creats per llei amb independència funcional dotats d'una autonomia especial que tinguin atribuïdes funcions de regulació, supervisió i/o control.

També trobarem, com a subjectes obligats, l'administració de justícia i els òrgans constitucionals i estatutaris en funció de l'exercici de les funcions pròpiament legislatives i jurisdiccionals. De igual manera els contractistes i les empreses privades que presten serveis d'interès general també hauran d'estar subjectes a les obligacions de difusió i accés, això si, de manera restringida exclusivament a la informació relativa a l'exercici de funcions o serveis públics referents a l'activitat que presten a l'administració.

3.4. Objecte del dret d'accés

3.4.1. Definició de informació pública

El Diccionari de la Reial Acadèmia Espanyola de la Llengua defineix la informació pública com «la comunicació o adquisició de coneixements que permetin ampliar o precisar els que es posseeixen sobre una matèria determinada».

Cal tenir en compte que la noció d'informació no significa l'obtenció de dades aïllades i desproveïdes de valor. La informació ha de tenir un missatge amb sentit i que permeti adoptar decisions – al seu destinatari – amb coneixements de causa.

Un cop hem assentat els conceptes anteriors farem la delimitació del que s'ha d'entendre per a informació pública.

És informació pública aquella que es troba en poder de qualsevol dels subjectes obligats, tinguin possessió directa o indirecta de la pròpia informació[28]. A tals efectes, resulta indiferent quin hagi estat l'origen, motiu o causa de la possessió, doncs s'han d'incloure tant els supòsits en què el subjecte obligat genera la informació com aquells en que la obté, rep o incorpora.

Pel que fa a la informació catalogada com «d'interès públic», cal dir que la seva designació implica necessàriament l'atribució a tothom de la titularitat del dret a conèixer-la. El dret a saber, a tenir coneixement d'allò que és «d'interès públic», neix dels principis democràtics, de publicitat, de participació i de transparència (anteriorment anomenats), que impliquen la visibilitat del poder i la implicació de la ciutadania en els assumptes públics.

[28] Dret d'accés a la informació pública. Informe de l'Ofina Antifrau de Catalunya. 2ª edició, decembre del 2014.

3.4.2. Criteris de delimitació

En aquest apartat s'estudiarà quines dades s'han d'entendre incloses i quines s'han d'entendre excloses del concepte d'informació pública. Arribat aquest punt del treball, cal preguntar-nos si, malgrat la noció àmplia d'informació pública, han de quedar excloses determinades dades tot i trobar-se en possessió dels subjectes obligats.

La resposta té una rellevància cabdal, doncs d'ella se'n desprèn la practicitat i l'efectivitat del dret d'accés. D'aquesta manera, és important veure quins són els criteris de delimitació de la informació pública.

1.- Atenent a les fonts o orígens:

El que es coneixen en sentit estricte com a documents. Definició que l'article 19.1 de la Llei 9/1993, de 30 de desembre, del patrimoni cultural català, fa del terme: «[a]ls efectes d'aquesta Llei, s'entén per document tota expressió en llenguatge oral, escrit, d'imatges o de sons, natural o codificat, recollida en qualsevol mena de suport material, i qualsevol altra expressió gràfica que constitueixi un testimoni de les funcions i les activitats socials de l'home i dels grups humans, amb exclusió de les obres d'investigació o de creació.»

Cal mencionar els casos en què la informació no es troba materialitzada en un suport i es requereix una tasca prèvia – entesa com a activitat de cerca – i que s'expressa com una acció prèvia de reelaboració[29]. Rellevant, doncs l'article 18.1 c) de la Llei 19/2013 tracta com a causa d'inadmissió les sol·licituds d'accés que requereixin d'una acció prèvia de reelaboració. En aquest sentit, també s'han d'entendre excloses del concepte d'informació pública aquelles sol·licituds per les quals es requereixi una tasca completa d'elaboració *ad hoc* per part de l'administració[30].

2. Atenent a l'estat dels treballs d'elaboració de la informació pública:

La tendència general, tant normativa com doctrinal, és excloure del concepte d'informació pública les dades i documents encara no conclosos, o altres materials que

[29] D'acord amb la Reial Acadèmia Espanyola de la Llengua, el terme castellà «reelaborar» vol dir tornar a elaborar quelcom. Per tant, quan reelaborem, partim d'un document ja elaborat que cal modificar o refer d'alguna o altra manera.

[30] L'avantprojecte que va precedir el Projecte de Llei 19/2013 preveia expressament la reelaboració com a exclusió de l'exercici del dret d'accés. En sentit idèntic es manifestava l'avantprojecte de llei de l'anterior govern de l'Estat de l'any 2011.

es trobin pendents d'elaboració. Per tant, per determinar quin és el criteri per entendre acabada una informació és el fet que incorpori la corresponent autenticitat de la persona o persones que l'han realitzat.

Quan les informacions no es puguin considerar finalitzades la norma preveu que dites informacions restin al marge de revelació. Aquesta tècnica permet excloure del concepte d'informació pública aquelles dades no acabades i constituir-les com una causa d'inadmissió de les sol·licituds d'accés.

3. Pel caràcter intern o extern que pot tenir la informació pública:

Quan la informació hagi estat generada amb la idea de ser coneguda per la societat o per determinats destinataris, parlem d'informació amb «caràcter extern» i no resulta qüestionable l'exercici del dret d'accés. Si més no, el que genera més conflicte és el fet de concórrer, o no, raons d'interès públic per tal d'accedir a les informacions que siguin antecedents de l'anterior, és a dir, aquelles que tinguin caràcter preparatori, auxiliar o de suport, doncs la Llei 19/2013 opta per inadmetre les sol·licituds que tinguin per objecte informació interna «que tingui caràcter auxiliar o de suport com ara la continguda en notes, esborranys, opinions, resums, comunicacions i informes interns o entre òrgans o entitats administratives».

En relació amb aquesta problemàtica, el Síndic de Greuges[31]afirma que «si bé sembla lògic deixar fora del dret d'accés els documents inacabats, els esborranys sense forma de document o l'elaboració d'informació o documents "a demanda", és més discutible, des d'una perspectiva del principi de transparència democràtica i rendició de comptes, que n'hagin de quedar exclosos els informes i documents preparatoris, les actes de reunions deliberatòries i les comunicacions internes, pel simple fet que es tracta d'una documentació auxiliar o preparatòria».

En aquest sentit, el Reglament (CE) 1049/2001 preveu, en el seu article 4.3, la denegació de l'accés als documents d'ús intern de les institucions en assumptes dels quals encara no s'hagin pres decisions – com els documents que contenen opinions d'ús intern -. L'argument més utilitzat per tal de justificar la denegació d'aquesta informació és el fet que es considera que la seva alliberació suposaria un condicionament, compromís o perjudicació en els processos de presa de decisions de les institucions, i afectar-ne el resultat.

[31] *Vid.* Informe extraordinari del Síndic de Greuges, març de 2012.

3.5. Els límits al dret d'accés a la informació pública

Qualsevol exclusió o limitació al dret d'accés ha de quedar establert de forma expressa per una norma amb rang de llei, doncs qualsevol excepció és un fet crític que afecta al contingut del dret. En relació aquest fet, l'article 3.1 del Conveni del Consell d'Europa núm.205, la configuració de límits o excepcions és necessari en societats democràtiques, per protegir els interessos públics sempre que la seva finalitat sigui proporcional al que es vulgui protegir.

D'aquí es pot extreure que les limitacions o excepcions han de ser motivades i fonamentades de manera objectiva, per protegir els interessos legítims dels ciutadans. És per això que la relació de restriccions legals al dret d'accés han de ser configurades com a *numerus clausus*, sense l'opció de poder-hi incloure altres supòsits no taxats en la norma legal.

És en l'aplicació del dret d'accés on trobem la materialització d'aquestes limitacions. Si la norma conté limitacions, correspon al legislador definir els elements que condicionin o determinin l'aplicació dels límits o excepcions.

Per avaluar si procedeix l'accés sol·licitat, tenint present el principi d'accessibilitat màxima, preval l'interès legítim, públic o privat, protegit per l'excepció legal, hi ha diferents instruments:

1. El test del dany: on s'ha de provar que l'alliberació de la informació pugui comportar el risc d'una lesió substancial als interessos protegits per les limitacions. Per tant, s'ha de condicionar l'aplicació a l'avaluació del dany que l'alliberació de la informació pugui generar. En tot cas, els subjectes obligats a donar la informació estan obligats a (i) detallar la naturalesa del menyscabament; (ii) identificar el perjudici; i (iii) determinar les probabilitats que el detriment es produeixi, de tal manera que un cop determinat que el risc és real i específic, cal avaluar el grau de probabilitat que es produeixi finalment el risc.

2. La ponderació d'un interès públic prevalent a la difusió: per tal que l'aplicació d'una excepció sigui adequada es requereix que la lesió als interessos protegits sigui major que el dret a accedir a la informació.

3. El temps com a factor limitador de l'aplicació d'excepcions: els danys que justifiquen l'establiment d'excepcions al dret d'accés no poden tenir una durada indefinida. La protecció no pot durar anar més enllà que la durada del dany.

4. El principi de proporcionalitat com a eina d'arbitri: d'acord amb la jurisprudència de la UE[32], el principi de proporcionalitat implica una norma tripartida:
   «[...] que les mesures adoptades per l'autoritat pública no superin els límits d'allò que és apropiat i necessari per assolir els objectius perseguits (*idoneïtat*); que, si cal optar entre diverses mesures apropiades, cal recórrer a la menys onerosa (*necessitat*), i que els desavantatges causats no han de ser desproporcionats respecte als objectius perseguits (proporcionalitat *stricto sensu*)».

L'escenari que acabem d'exposar amb les eines de suport per a l'aplicació de les limitacions del dret d'accés, suposa un dilema el qual el legislador ha de decidir entre limitar-se a ponderar nomes a través del test del d'any o exigir també la ponderació dels interessos comuns.

3.5.1. La protecció de la privacitat com accés parcial a la informació pública sol·licitada

L'accés parcial a la informació pública, seguint el principi de proporcionalitat en l'aplicació dels límits i excepcions al dret d'accés a la informació pública, es transforma en un altre instrument per ponderar dites limitacions, com és, per exemple, la protecció de la privacitat[33].

Tal com apunta el Síndic de Greuges[34], l'accés parcial a la informació entra en joc en darrere instància, quan es conclou que el dret a la privacitat no afecta la totalitat de la informació sol·licitada, sinó només a una part. Aquesta opció pot ser materialitzada a través de diverses tècniques com els procediments de dissociació o d'anonimització de

[32] *Ex multis*, Cas C-157/96 National Farmers' Union i altres (1998), § 60, Cas T- 211/02 Tideland Signal contra la Comissió (2002), § 39. Per a una de les primeres aplicacions del principi de proporcionalitat a temes relacionats amb la transparència, vegeu també Cas T-14/98 Hautala contra el Consell (1999), § 85.
[33] Segons la previsió de l'Article 6.2 del Conveni del Consell d'Europa número 205.
[34] *Vid.* Informe extraordinari del Síndic de Greuges, març de 2012.

les dades personals, tècniques que permeten que es pugui accedir a la informació sense que aquesta pugui ser vinculada a cap persona física[35].

Encara aquestes limitacions, es preveu tant al Conveni del Consell d'Europa com a les lleis Estatals (Llei 19/2013 article 16 i Llei foral 11/2012 article 25), la possibilitat de rebutjar l'accés parcial en aquells casos que comporti que la informació resultant de l'omissió de dades resulti distorsionada o manqui de sentit[36].

Tanmateix, en moltes ocasions, les autoritats es poden negar a donar l'accés parcial en aquells casos en què comporti un volum d'informació requerida molt extensa o per la complexitat de l'assumpte resulti en una desproporcionada i carregosa situació per als serveis públics. En aquest sentit, Mario Savino, encarregat del Programa Sigma[37], afirma que aquesta denegació només procedeix de forma excepcional, quan les autoritats acreditin que la càrrega de la informació pot superar els límits del que pot ser raonablement exigit. El que implica una correcta ponderació, sent l'autoritat competent l'encarregada de provar la magnitud de la tasca a desenvolupar.

[35] V*id.* en aquest sentit l'article 15.4 de la Llei estatal 19/2013, que exclou l'aplicació de les limitacions referents a les dades de caràcter personal;
«si l'accés s'efectua prèvia dissociació de les dades de caràcter personal de forma que s'impedeixi la identificació de les persones afectades» o l'article 25.2 de la Llei foral 11/2012, que preveu, per al cas que la informació contingui dades personals, concedir l'accés «quan es garanteixi de forma efectiva el caràcter anònim de la informació, sense menyscabament del principi de transparència que informa aquesta Llei foral.»

[36] L'article 16 de la referida Llei 19/2013 exceptua la concessió d'accés parcial quan la informació resultant sigui «distorsionada o manqui de sentit». En la mateixa línia, l'article 25.1 de la Llei foral 11/2012 preveu el deure de concedir l'accés parcial a la informació sol.licitada que es trobi afectada per alguna de les limitacions, «sempre que sigui possible» i «tret que d'això resulti una informació distorsionada, equívoca o mancada de sentit.»

[37] SAVINO, Mario, Informe Sigma núm. 46, *L'accés a la informació pública a Europa,* OCDE, 2010. El Programa Sigma és una iniciativa conjunta de l'OCDE i la UE per reformar la governança pública.

4. GARANTIES AL DRET D'ACCÉS

Per la vulnerabilitat del dret d'accés a la informació pública, les lleis que regulin aquest dret han de disposar d'un règim propi de tutela, amb procediments i òrgans específics que garanteixin la protecció i l'efectivitat del seu exercici.

4.1. Les garanties procedimentals

Per poder estudiar de manera fidedigna les garanties procedimentals del dret d'accés haurem de fer una sistemàtica repassant tots els estats d'una sol·licitud d'accés:

(i) **Requisits i contingut**: tenint en compte que només es podran iniciar aquells procediments que no hagin estat prèviament objecte de publicitat activa, el principi d'antiformalisme ens afirma que les sol·licituds es podran fer de manera oral sense perjudici que l'empleat públic hagi de fer constar la sol·licitud per escrit.

Pel que fa al contingut de les sol·licituds, els elements que hi hauran d'aparèixer són; la identitat de la persona sol·licitant, la informació que es sol·licita i la informació de contacte amb la persona que sol·licita. Cal dir, a més, que en la normativa espanyola es preveu que les sol·licituds no hagin de tenir motivació com una obligació per al sol·licitant[38]. L'absència de motivació no podrà suposar una causa per a la denegació d'una sol·licitud d'accés a la informació pública.

(ii) **La presentació de les sol·licituds**: En moltes ocasions, les persones sol·licitants es troben amb la circumstància de no saber quina és l'autoritat que posseeix la informació o la que l'ha elaborat, és per això, que els sol·licitants no tenen la càrrega de dirigir les seves peticions cap a les autoritats concretes. En els casos que l'autoritat, la qual ha rebut la sol·licitud, no

[38] Article 17.3 de la Llei 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

posseeixi la informació, haurà de remetre la petició a l'autoritat pública competent el més aviat possible[39].

Pel que fa als possibles defectes que es puguin derivar de la presentació de les sol·licituds, relatiu als requisits i contingut de les mateixes (contacte, identificació de la persona sol·licitant, identificació de la informació sol·licitada...), l'autoritat competent haurà de fer un requeriment a la persona sol·licitant esperant l'esmena de la seva sol·licitud[40]. En el cas que l'interessat no donés compliment a l'esmena en el termini concedit, la sol·licitud es desistiria i s'arxivaria (encara que podria presentar una nova sol·licitud) a través d'una resolució expressa dictada per l'autoritat competent.

(iii) **Motius d' inadmissió de les sol·licituds**: quan parlem d'inadmissió ens referim aquells supòsits que provoquen que el procediment hagi de concloure abans d'iniciar-se. En aquests casos, el legislador obliga a fixar els motius que justifiquin la inadmissió i, en cap cas, es podrà justificar a través de les limitacions al dret d'accés (anteriorment explicades) doncs hauria de fer un exercici de ponderació. Seguidament, detallarem les situacions que provocarien la inadmissió d'una sol·licitud:

- Quan ens trobem davant de supòsits de sol·licituds que s'allunyen del concepte d'informació pública. Casos com; documents no definitius o documents o peticions que s'hagin de fer *ad hoc*.
- Quan, tot i haver estat requerit, el sol·licitant no esmena la sol·licitud per raó de manca de la concreció de la identificació de la informació sol·licitada[41].
- Quan les sol·licituds incorrin en possible abús de dret per no estar justificades les seves finalitats de transparència, o per ser repetitives o desenraonades[42].

[39] Article 5.2 del Conveni del Consell d'Europa número 205, sobre l'accés als documents públics, de 18 de juny del 2009.
[40] Article 71, de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Regim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú.
[41] Article 5.5) i), del Conveni del Consell d'Europa número 205, on es faculta la inadmissió quan «tot i l'ajuda de l'autoritat pública la petició segueix sent massa vaga per permetre que el document oficial sigui identificat.»
[42] Article 5.5.) ii), del Conveni del Consell d'Europa número 205, on es preveu la inadmissió quan sigui «manifestament desraonada»

L'inadmissió ha de ser objecte d'una resolució motivada que caldrà ser notificada a la persona interessada.

(iv) **La resolució de les sol·licituds**: un cop s'hagi determinat, segons les competències per a resoldre, quina o quines són les autoritats públiques competents per a resoldre la sol·licitud, el termini per a processar la sol·licitud quedarà establert[43]. Segons la normativa general, els dies *a quo* del termini començaran amb l'entrada de la sol·licitud al registre de l'autoritat competent.

Encara que s'hagi establert un termini inicial per a la resolució no exclou la possibilitat de que existeixin previsions d'ampliació del termini. Si més no, la decisió de prorrogar el termini no podrà adoptar-se si s'ha expirat el termini inicial previst.

El procediment culminarà amb una resolució expressa que decideixi sobre l'accés a la informació pública sol·licitada. La regla general ha de ser l'estimació de la sol·licitud, tot i que, com ja hem vist amb anterioritat en aquest treball, es podrà optar per la desestimació parcial o total, sempre i quan estiguin necessàriament justificades.

Un cop s'hagi resolt estimant la sol·licitud, l'autoritat competent haurà de facilitar la informació a la persona interessada.

(v) **El silenci administratiu: la falta de resposta a les sol·licituds**: la falta de resposta a les sol·licituds d'accés a la informació pública és una circumstància comuna avui en dia. En aquests supòsits, quan s'infringeix l'obligació de respondre dins de termini, el silenci opera de manera diferent en cada normativa, podent ser positiu o negatiu. Si bé és cert que la majoria de les legislacions[44], i de les discussions doctrinals[45], s'inclinen pel silenci negatiu, algunes normatives també opten pel silenci positiu.

[43] L'article 7 Reglament (CE) 1049/2001, de 30 de maig, d'accés del públic als documents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió preveu un termini de 15 dies laborables.

[44] La Llei estatal 19/2013 (art. 20.4) com també, per remissió expressa o tàcita a aquesta, les lleis d'Extremadura, d'Andalusia o de La Rioja, opten pel sentit negatiu del silenci.

[45] GUICHOT REINA, Emilio, dins *Transparencia y acceso a la información pública en España: anàlisis y propuestas legislativas*, Fundación Alternativas, 170/2011, es mostra partidari que operi el silenci negatiu. Els principals arguments emprats pels defensors d'aquesta solució són la salvaguarda dels béns públics i privats en joc així com que el silenci negatiu pot tenir la capacitat de desplaçar la decisió a

(vi) **L'exercici gratuït en les sol·licituds d'accés a la informació pública**:

El fet que l'exercici del dret d'accés a la informació pública sigui gratuït ajuda a l'efectivitat del mateix, encara que es preveu una compensació econòmica segons les circumstàncies d'alguns casos[46].

En la normativa es preveuen taxes i preus que seran aplicables en els casos en què l'autoritat hagi d'expedir còpies dels documents originals, o en els casos en què s'hagin de realitzar transposicions dels formats originals[47].

De totes maneres, per tal d'evitar efectes restrictius i dissuasius en l'exercici del dret d'accés, les excepcions a la gratuïtat del dret han de limitar-se a repercutir el cost real del servei, cost que actuarà com a llindar màxim. D'aquesta manera la normativa europea[48] exigeix que els imports per a les còpies siguin raonables i no superin els costos reals de la reproducció i entrega del document, tanmateix, insisteix en la publicitat de les tarifes, que hauran d'estar prèviament anunciades.

4.2. Les garanties substantives del dret d'accés

Per tal d'assegurar la correcta aplicació de la llei d'accés el legislador ha de dissenyar mecanismes de control que aportin garanties reforçades, tenint en compte que sempre existeix la tutela judicial ulterior davant dels òrgans pertinents.

Aquests mecanismes es poden analitzar a través de diferents sistemes de tutela, com els tribunals administratius i el sistema d'arbitratge.

(i) **Els tribunals administratius**: aquestes institucions fan la funció de tutela i s'integren en l'estructura jeràrquica de l'administració pública. La seva finalitat és identificar la finalitat de tutela de les competències que s'han de resoldre en via administrativa, com la

l'autoritat de control. També es podria afegir que la figura del silenci positiu sembla encaixar millor quan és el propi sol·licitant qui realitza l'activitat.

[46] A tall d'exemple, l'art. 10 Reglament (CE) 1049/2001, de 30 de maig, d'accés del públic als documents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió, preveu que l'obtenció de còpies en un número inferior a 20 pàgines de format DIN A4 és gratuïta. El Parlament Europeu, al seu torn, estableix en la Reglamentació relativa a l'accés del públic als seus documents que «si el volum dels documents sol·licitats supera les vint pàgines, es podrà cobrar al sol·licitant una taxa de 0,10 euros per pàgina més les despeses de ports. Les despeses corresponents a altres suports seran decidides en cada cas, sense que puguin excedir d'un import raonable.»

[47] Article 22.4 de la Llei 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

[48] Article 7 del Conveni del Consell d'Europa número 205, sobre l'accés a la informació pública.

impugnació de la resolució (total o parcial) d'accés a la informació. Els tribunals administratius formen un recurs especial el qual el sol·licitant pot utilitzar per tal de recórrer les denegacions d'informació. Aquest recurs especial gaudeix de força vinculant, però s'ha de distingir entre dues modalitats, aquelles que esgoten la resolució denegatòria en via administrativa i les que no. En la primera de les modalitats, el recurs especial substituirà el recurs ordinari potestatiu de reposició (articles 114 i 115 Llei 30/1992) i, en el segon, substituirà al recurs ordinari d'alçada (articles 116 i 117 de la Llei 30/1992).

(ii) **El sistema d'arbitratge**: aquest sistema arbitral de resolució dels conflictes implica que un tercer diferent a l'Administració decideixi entre les persones sol·licitants d'informació pública i el subjecte obligat per la llei d'accés. Dit això, només en els casos que l'Administració hagi de decidir sobre un conflicte de dret privat podrà sotmetre dit conflicte a un arbitratge.

4.2.1. La comissió de garantia del dret d'accés a la informació pública

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (d'ara en endavant GAIP) és un òrgan català que atén a les reclamacions de la ciutadania contra les desestimacions de les sol·licituds d'accés a la informació pública. D'aquesta manera, la GAIP atén, de manera voluntària i gratuïta, les sol·licituds d'accés a la informació que hagin estat denegades total o parcialment, aquelles solituds de les quals l'Administració no n'hagi lliurat tota la informació sol·licitada o en els supòsits de silenci administratiu, un cop hagin transcorregut un mes des de l'entrada de la sol·licitud. Tanmateix, la GAIP busca fomentar la transparència i el compliment del dret d'accés a la informació pública.

Les resolucions de la GAIP, un cop transcorreguts els terminis, són executives i tenen caràcter vinculant per a les Administracions Públiques, encara que aquestes poden presentar un recurs contenciós administratiu davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

La GAIP ha emès diverses resolucions importants que afecten l'accés a la informació pública a Catalunya.

En la Resolució 1216/2023, de 21 de desembre[49], la GAIP va concloure no acceptar dintre del terme "reelaboració" l'agregació o suma de dades, o el tractament mínim de dades recollides en una base i per la qual se'n pot fer ús i explotar-la. D'aquesta manera, la Comissió va inadmetre els motius de reelaboració al·legats per l'Ajuntament de Barcelona considerant que la sol·licitud d'informació era legítima, doncs les administracions han de tenir una base de dades àgil que permeti als ciutadans fer-ne ús i explotació de les mateixes.

Tanmateix, en la Resolució 248/2024, de 29 de febrer[50], la Comissió de Garantia, va estimar parcialment una reclamació d'un sol·licitant el qual se li va inadmetre la sol·licitud perquè l'òrgan no tenia les dades, sinó que estaven en mans d'una altre administració. En aquest sentit, la GAIP va entendre que encara que un dels òrgans de l'administració no tingués les dades, aquests haurien de derivar la sol·licitud als òrgans que si les tenen, per tal de donar accés a la informació requerida i no infringir el dret.

Entre d'altre moltes resolucions i dictàmens, en termes generals, la GAIP és una institució que vetlla per la protecció del dret d'accés i el correcte funcionament de l'administració pública. De igual manera, ha estat jugant un paper molt important per a la millora de la transparència del poder públic i la recerca, i posterior denúncia, dels casos de corrupció en les administracions públiques catalanes.

4.2.2. El règim sancionador del dret d'accés

Tots els subjectes implicats en l'aplicació del dret d'accés estan sotmesos a conseqüències jurídiques si incompleixen amb les seves obligacions. El fet que hi hagi un règim sancionador en matèria de dret d'accés a la informació esdevé en una garantia del compliment de la llei i, alhora, envia un clar missatge a la ciutadania relatiu a la voluntat de fer efectives les normes relatives al dret d'accés.

[49] Resolució 1216/2023, de 21 de desembre de 2023, de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública.
[50] Resolució 248/2024, de 29 de febrer del 2024, de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública.

La descripció de les infraccions i sancions hauran d'incloure tant les accions i omissions relacionades amb la vulneració dels deures, sinó també, les que puguin comportar un obstacle a l'acció de les autoritats de tutela del dret.

5. L'EMERGÈNCIA CLIMÀTICA TERRITORIAL I L'EXERCICI AL DRET D'ACCÉS. UN EXEMPLE PRÀCTIC

5.1. La preocupació per al medi ambient

El fet que, tant la població catalana com la resta de ciutadans del món, estiguem vivint un dels episodis més greus pel que fa a l'emergència climàtica ha comportat que recobri un esperit de consciència i responsabilitat climàtica.

Com a veí d'una població que viu i respira al costat d'un dels complexos petroquímics més grans d'Europa, el Complex Petroquímic de Tarragona, he crescut envoltat de llums, entorxes i olors tòxiques. També envoltat de retòriques alarmants i protocols de confinament. No és d'estranyar, a més, que els incidents en les plantes de la Petroquímica vagin succeint esporàdicament, com l'explosió del cas IQUOXE, fet que ha comportat la creació de plataformes cíviques que vetllen tant per la seguretat de la població com per la no ocultació d'informació i dades per part de les empreses i l'administració. Plataformes com Cel Net o Porta Enrere porten anys denunciant que les empreses del complex petroquímic, en els seus informes sobre la contaminació mediambiental, enganyen a la població, tant pel fet de no mostrar les dades o la informació com pel fet que aquests informes mostren una situació completament distorsionada de la realitat. Tot això, amb el suport de les administracions locals i autonòmiques.

La preocupació creix, no només com a veí del territori, sinó com a ciutadà preocupat per al medi ambient. Portem anys educant-nos en un sistema que intenta conscienciar a la població de la gravetat del canvi climàtic i l'impacte d'aquest al medi ambient. No només pel fet que sigui perillós per als humans, fet que comportaria una visió únicament antropocèntrica, sinó pel fet que l'impacte afectaria a la naturalesa i a tots els seus ecosistemes. Encara que en el sistema educatiu han intentat explicar amb detall els efectes de la contaminació, l'emergència climàtica cada vegada és més notable, doncs la

producció i el consum de partícules contaminants no baixa dels nivells indicats pels organismes internacionals.

Tornant a l'àmbit territorial, Catalunya i, més precisament, la província de Tarragona, està patint una de les etapes més fosques pel que fa a l'emergència climàtica. No només perquè les temperatures i el nivell de mar augmentin, sinó perquè les precipitacions cada vegada són menors i la capacitat dels ecosistemes per a ser resilients ha disminuït considerablement.

5.2. L'emergència climàtica per sequera a Catalunya

El passat 1 de febrer, el President de la Generalitat de Catalunya, Pere Aragonès, va declarar la fase d'emergència climàtica per sequera. Inevitable decisió tant per la falta de precipitacions abundants i constants com per la falta d'aigua a les xarxes hídriques.

Encara que en els últims anys tant la Generalitat com els seus municipis hagin accelerat els projectes de modernització de les xarxes d'abastiment d'aigua, així com la recuperació de pous i la creació d'aigües netes a través de les depuradores, el departament d'Acció Climàtica de la Generalitat ha començat a obrir expedients sancionadors als municipis, doncs juntament amb l'Agència Catalana de l'Aigua, han fet provar que molts dels municipis consumeixen més aigua de la permesa i la destinen a usos no contemplats per la llei.

Al Camp de Tarragona les restriccions encara no han arribat perquè els nivells d'aigua del territori són òptims, així ho explica el Consorci d'Aigües de Tarragona (CAT), organisme que s'encarrega de la captació, potabilització i distribució de l'aigua provinent del riu Ebre. Tot i això, el professor de la Facultat d'Economia de la Universitat Rovira i Virgili, Miquel Àngel Bové, ha assegurat que el nivell d'aigua és escàs per mantenir a tots els sectors de la població, afectant principalment a l'agricultura. Assenyala que els conreus més tradicionals del territori, com l'avellana o l'oliva, s'han vist completament afectats per la manca d'aigua, fet que ha comportat la pujada de preus i la substitució dels conreus de regadiu pels de secà.

Tot i així, els municipis de Riudecanyes i Duesaigües, pateixen restriccions en el consum d'aigua, doncs el seu subministrament depèn, en major part, del pantà de Riudecanyes –

actualment sota nivells mínims del 3% de la seva capacitat d'aigua-. Altres poblacions que tenien recursos hídrics propis – com l'Espluga de Francolí – han decidit adherir-se al Consorci d'Aigües de Tarragona per tal de garantir el subministrament d'aigua a través del riu Ebre.

La falta d'aigua i de subministraments hídrics ha comportat el temor a que fan els municipis del territori amb aquest recurs. La falta d'informació i transparència ens ha fet despertar l'interès per descobrir on es destinen les aigües del territori. Al no trobar informació prèvia, hem hagut de recórrer al dret d'accés per tal de rebre informació relativa als usos de l'aigua.

6. PRESENTACIÓ D'UNA SOLICITUD D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

A causa de la situació d'emergència climàtica i la greu sequera que viu el nostre territori, la preocupació per la destinació dels nostres recursos hídrics ha fet valer que no consten gaires dades al respecte.

Cada municipi del Camp de Tarragona adherit al CAT té uns percentatges de volum d'aigua que poden consumir tant els seus habitants com la indústria. Important recalcar que l'aigua del CAT no es pot destinar a usos agrícoles. D'aquesta manera, els volums d'aigua que s'utilitzen en cadascun dels municipis haurien d'estar presents en informes del Consorci o a la Generalitat.

La realitat és molt diferent, doncs la falta de transparència i informació relativa als consums d'aigua del territori és molt notable, sobretot pel que fa als usos de l'aigua en el sector industrial i els recursos hídrics – i la contaminació d'aquests – que utilitzen les empreses del sector. El fet que la pagesia no hagi pogut regar els conreus durant mesos a causa de l'emergència per sequera però les empreses hagin pogut utilitzar un gran volum d'aigua per al seu funcionament, ha posat de relleu que molts municipis oculten informació relativa als seus consums. Entenem que per intentar ocultar que el consum d'aigua de la indústria és major que el permès per la normativa.

Per aquest motiu, he decidit presentar una sol·licitud d'accés a la informació pública a un dels municipis de Tarragona per tal d'esbrinar la realitat dels seus consums d'aigua.

º6.1. El cas de Riudoms i la sol·licitud d'accés

El cas de Riudoms, població del Baix Camp, municipi on els pagesos de la zona han patit greus restriccions pel que fa als seus conreus i del qual no sabem informació relativa als seus consums. Municipi del qual consten quatre grans fonts de subministrament d'aigua, com: el riu Ebre (aigües del CAT), el Pantà de Riudecanyes (actualment en nivells mínims), els cinc pous de propietat municipal (dels quals només tres estan en funcionament), i les mines aqüíferes.

Tant pel que fa a l'aigua de les mines aqüíferes com l'aigua del Pantà de Riudecanyes s'ha decidit cedir-la als usos agrícoles per tal que els pagesos no hagin de patir tant les conseqüències de la sequera. Si més no, només durant les temporades d'estiu. Si la intenció és bona, la realitat és que els pagesos no poden regar ni amb l'aigua del pantà ni amb l'aigua de les mines, doncs els nivell d'aigua d'aquests està a nivells mínims i es fa impossible el subministrament. Tanmateix, com hem dit abans, els pagesos no poden regar amb l'aigua del CAT provinent del riu Ebre.

Davant d'això, tant els pagesos de la zona com els ciutadans del municipi i voltant, han decidit saber els percentatges i volums d'aigua destinada en cadascun dels sectors del municipi de Riudoms, a més, d'impulsar la creació d'una planta regeneradora d'aigua a la depuradora de Reus que permetria regar als agricultors de la zona.

És aquí on entra la nostra sol·licitud d'accés, al conèixer aquesta problemàtica i voler-li donar solució, o si més no, conèixer les dades i fer-les públiques.

A l'entrar a la pàgina web del municipi de Riudoms vam poder accedir ràpidament a l'apartat en línia per tramitar la sol·licitud d'accés. La finalitat de la sol·licitud és la següent:

"Amb la justificació del dret d'accés a la informació pública, sol·licito la següent informació: informació detallada, en format d'Excel, de la despesa total de l'aigua que prové del pantà de Riudecanyes portada des del riu Siurana; amb informació sobre la seva distribució: els benefactors, els preus de la distribució, els volums i la finalitat d'aquesta distribució (tipus d'activitats, conreu, ús residencial, industrial, etcètera; hectàrees dels terrenys, propietaris i, si s'escau, tipus de conreu i tècnica de rec). Alhora, també se sol·licita la següent informació: el volum total d'aigua del pantà que utilitza anualment el municipi de Riudoms i la despesa hídrica de tots els equipaments i instal·lacions

municipals. Les dades sol·licitades, es demanen en el termini d'anys des de 2014 fins a l'actualitat."

La finalitat d'aquesta sol·licitud, en essència, és conèixer si l'Ajuntament de Riudoms destina aigües pel consum de regadiu a la indústria de la zona, vulnerant el dret dels agricultors al subministrament de la mateixa. Tanmateix, si en el cas que es destinessin per a l'ús industrial, quines serien les empreses beneficiades i quin cànon estarien pagant a l'ajuntament, doncs així podríem veure quin tipus d'ingerència estaria cometent el govern del municipi.

Pel que fa a la sol·licitud d'accés cal comentar els següents aspectes procedimentals. La cerca tant de la pàgina web de l'Ajuntament de Riudoms com dels subapartats que insten a la comunicació amb la pròpia administració han estat correctes, de fàcil accés per a qualsevol ciutadà amb coneixements bàsics d'ofimàtica. El formulari a omplir en la sol·licitud ha estat assumible, sense cap complicació més enllà de la justificació i la finalitat de la informació requerida.

6.2. Resposta a la sol·licitud d'accés. Anàlisi i comentaris

Després d'haver transcorregut el termini legal de trenta dies per a respondre la sol·licitud presentada, l'Ajuntament de Riudoms va emetre resposta[51].

En un informe amb poc contingut, l'ajuntament va anar responent, una per una, les peticions sol·licitades anteriorment. Pel que fa a les respostes, cap d'elles es va respondre amb la informació suficient que es sol·licitava, al·legant falta d'informació i transmeten la responsabilitat a altres òrgans (encara que sense anomenar-los).

Des d'un punt de vista jurídic, encara que ens trobem davant d'una resposta a una sol·licitud d'accés, la manca d'informació relativa a les peticions legítimes sol·licitades seria un motiu suficient per a recórrer l'informe davant de la GAIP. El fet que no s'aporti documentació concreta especifica que pugui donar resposta a la sol·licitud i que el propi ajuntament contesti les peticions al·legant que no disposa de la informació – sense transmetre la sol·licitud a l'òrgan que si disposa de la informació -es pot considerar com

[51] Annex 2, Resposta a la sol·licitud d'accés.

una resposta insuficient per part de l'administració. Un informe que respon parcialment a la sol·licitud d'accés a la informació pública.

Si es fa una valoració general, el fet que l'administració contestés la sol·licitud al límit dels dies hàbils per complir el termini i que l'hagin contestat de manera insuficient, a través d'un informe incomplet que contesta parcialment (gairebé nul·lament) les peticions, fa pensar que la resposta és una manera de no inadmetre una sol·licitud legitima, preferint contestar parcialment la informació abans de no contestar-la utilitzant el silenci administratiu.

Per l'extensió i els terminis del present treball, no s'ha pogut fer el pertinent recurs davant la GAIP. Tot i així, ha servit per observar el comportament de les administracions a l'hora de rebre i contestar les sol·licituds d'accés.

7. EL DRET D'ACCÉS A TRAVÉS DEL PERIODISME D'INVESTIGACIÓ. ENTREVISTA I COMENTARIS

Per al desenvolupament d'aquest treball final de grau he intentat posar-me en contacte amb varies organitzacions i plataformes del territori que busquen denunciar situacions de corrupció i d'emergència en l'àmbit mediambiental. Plataformes com Cel Net, del municipi del Morell (del qual soc veí), Unió de Pagesos i el blog en línia de periodisme Porta Enrere, han estat presents en l'elaboració d'aquest treball. Encara que és impossible abraçar tots els coneixements adquirits en les converses amb aquestes organitzacions, és cert que una d'elles ha estat especialment profitosa. Cal mencionar que qualsevol d'aquestes organitzacions estan constantment en contacte amb les administracions públiques, tant per presentar sol·licituds d'accés com per a la presentació dels posteriors recursos.

Dit això, per a poder visualitzar totes les problemàtiques que han anat sorgint en l'elaboració d'aquest treball, crec imprescindible recalcar una entrevista que li vaig fer al periodista d'investigació tarragoní, Rafa Marrasé.

Rafa Marrasé és un periodista d'investigació amb molt de prestigi per la seva feina constant, de denúncia sobre casos de contaminació i medi ambient i d'elaboració de llibres i informes per a la posterior publicitat d'aquestes denúncies i les seves conclusions.

Director de la plataforma en línia, *Porta Enrere,* ha denunciat les ingerències de les empreses del sector petroquímic en el medi ambient. Escrivint llibres de gran impacte com *La gran explosió: corrupció, perill i deixadesa a la petroquímica més gran del sud d'Europa,* llibre que parla sobre l'incident d'IQUOXE i posa de manifest la corrupció de les administracions i el paper dels mitjans de comunicació.

En aquesta entrevista, el que es buscava principalment, era conèixer l'experiència del periodista tant en la presentació de les seves sol·licituds d'accés com en les inadmissions i posteriors denúncies a la GAIP. Un punt de vista experimentat, amb caràcter professional i un toc de denúncia civil. Una crítica al sistema i, pel que fa al present treball, una critica a l'accés dels ciutadans a la informació en mans de les administracions.

El periodista va començar l'entrevista fent referència a la utilització del dret d'accés a la informació pública com a eina vital per a la seva feina, recalcant que durant una jornada pot arribar a presentar més de sis sol·licituds d'accés. Tot i que no s'ha trobat impediments a l'hora de buscar els portals on accedir a les sol·licituds, el periodista va remarcar que, de manera habitual, es trobava impediments i problemes un cop presentades les sol·licituds.

Els casos d'inadmissió més recurrents és a través del silencia administratiu, tot i així, altres motius de denegació són utilitzats de manera habitual. Arguments com que la solitud és massa genèrica, que el volum d'informació demandada és tan gran que comportaria una tasca de reelaboració molt costosa o el fet de inadmetre les sol·licituds per motius de seguretat, són utilitzats per les administracions per tal de no respondre de manera immediata i eficaç al dret a l'accés. En alguns casos, com ha pogut afirmar Rafa Marrasè, arribant a quantificar el cost que suposaria admetre la sol·licitud per a l'administració, utilitzant recurrentment el verm "paralitzar"[52].

Altre crítica que feia el periodista cap a les administracions, és que, des de la seva experiència a pogut observar que moltes de les nostres administracions no tenen ben arxivades les dades o, inclús, no les tenen en una base de dades digitalitzada i de fàcil accés. Aquest fet comporta que els organismes públics no puguin contestar a les sol·licituds en els terminis establerts o que hagin de fer tasques de busca i recopilació de dades que comportin endarreriments.

[52] Annex 3, Entrevista a Rafa Marrasè, segona pregunta de l'annex.

El procediment que segueix el periodista tarragoní, i el que es segueix normalment pels ciutadans, és deixar passar un mes després d'haver conclòs el termini abans de recórrer la inadmissió davant la GAIP. Un cop es presenta el recurs per part de la GAIP, les administracions tendeixen a recórrer, fet que comporta que no es denunciï al sol·licitant sinó les resolucions de l'organisme. Pel que fa a l'experiència del periodista[53], s'ha vist immers en molts processos davant del Tribunals Superior de Justícia de Catalunya per tal de fer valer el dret d'accés a la informació pública. Tot i així, no s'ha personat mai a la causa sinó que ha deixat que la GAIP seguís el procediment.

En termes generals, l'entrevista va generar una perspectiva important des del punt de vista d'una persona que utilitza les eines per al dret d'accés habitualment. Un punt de vista crític en alguns aspectes però alhora constructius, doncs a tots ens convé vetllar per les nostres administracions i el dret d'accés a la informació pública. En tot moment, a banda de narrar les seves experiències, també s'ha observat un paper important de la GAIP en la defensa dels ciutadans i les seves sol·licituds d'accés. Aquest organisme és un gran avenç per a la millora de la transparència i la democràcia a Catalunya i suposa una gran defensa per al dret d'accés.

[53] Annex 3, Entrevista a Rafa Marrassé, tercera pregunta de l'annex.

8. CONCLUSIONS

El principi d'accés a la informació pública és una doctrina de gran complexitat, doncs les seves repercussions van més enllà dels debats legals. Els debats sobre el dret d'accés engloben un interès de major envergadura, el paper de les democràcies, la ciutadania i la seva capacitat de saber i decidir i el control de les administracions públiques.

Durant els darrers anys els Estats democràtics han treballat per millorar la legislació i dotar-la de mecanismes per protegir el dret d'accés a la informació. La percepció de què la problemàtica és global ha fet treballar a tots els organismes, tant els internacionals com els estatals així com els de caire civil. La falta de transparència en els assumptes d'Estat i en les administracions públiques així com els casos de corrupció política, ha provocat una acceleració en els treballs relacionats en millorar la facilitat dels ciutadans alhora de cercar informació de caire públic.

A través de l'aprovació de les diferents lleis de transparència i la creació dels òrgans encarregats de la defensa dels interessats en els procediments d'accés, ha significat l'afirmació d'una de les hipòtesis d'aquest treball, la qual intentava fer referència a que dites lleis suposaven un increment en la qualitat democràtica del nostre país però no una reforma institucional i política suficients. D'aquesta manera, la voluntat política i social es continuar avançant cap a la millora dels mecanismes legals que defensen el dret d'accés, tot això en moments en que la percepció de la transparència del poder públic empitjora.

Pel que respecta als factors socials, podem concloure que les diferents organitzacions i plataformes que vetllen pel dret d'accés a la informació pública i la transparència exerceixen una pressió constant cap a les administracions públiques. El fet que dites organitzacions utilitzin els mecanismes legals oportuns per fer valer les seves sol·licituds d'accés i exigir a les administracions les dades posa de manifest moltes vegades les mancances legals i pràctiques de les legislacions referents al dret d'accés. D'aquesta manera, s'ha observat durant el treball que les administracions públiques no gaudeixen d'instruments suficients com per donar resposta a totes les pretensions de la ciutadania, posant en relleu tant la manca de recursos com la inacció política.

A través del treball de camp desenvolupat en aquest treball i les diferents entrevistes, sobretot la realitzada amb el periodista d'investigació Rafa Marrasé, es poden arribar a vàries conclusions relacionades amb el dret d'accés.

La primera d'elles fa referència al funcionament de les administracions públiques i l'altre al paper dels òrgans que vetllen per la transparència, com la GAIP. Pel que respecta a les administracions, com s'ha mencionat anteriorment, recurrentment no gaudeixen de suficients recursos materials ni digitals per donar resposta a totes les sol·licituds d'accés dels ciutadans. Tot i això, el fet rellevant són les causes d'inadmissió al·legades i el silenci administratiu, en molts casos utilitzats com a eines per endarrerir l'accés a la informació i dilatar les possibles informacions considerades com a tendència pública.

Encara que, avui dia, l'administració en alguns casos utilitzi mecanismes per interferir en el dret d'accés, alguns organismes vetllen per la consecució de les sol·licituds d'accés dels ciutadans. Des de la creació d'òrgans com la GAIP es pot garantir cada vegada més el dret d'accés i la transparència en aquest país, suposant una defensa de les pretensions legítimes dels ciutadans.

Sense que aquest treball vulgui suposar una gran crítica al poder públic i les seves administracions, es vol posar en relleu les diferents problemàtiques sorgides durant el desenvolupament del text per tal de poder cultivar, entre els lectors, un ulterior debat jurídic i polític. Si el dret d'accés a la informació pública es pot entendre com un dret fonamental, cal entendre que la seva defensa comporta una millora dels aspectes fonamentals de les democràcies occidentals.

9. BIBLIOGRAFÍA

Barreda Fontes, José María (2010). La región más transparente. *El Mundo*, p. 21.

Constitució Espanyola de 1978. https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con

Decret 1172/2003 sobre Accés a la Informació pública de la República Argentina, de 4 de desembre del 2003. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1172-2003-90763

Document de l'Oficina Antifrau de Catalunya (2015). Comentaris sobre l'aplicació de la normativa vigent sobre transparència a Catalunya.

https://www.antifrau.cat/resources/comentaris_oac_sobre_aplicacio_normativa_transparencia.pdf

Guichot Reina, Emilio (2011). Transparencia y aceeso a la información pública en España. Análisis y propuestas legislatives.

chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://archiverosaefp.org/wp-content/uploads/2019/11/IIIJADPO20120423EGR1.pdf

Hernandez Godinez, Alfonso (2010). El acceso a la información pública. Evolución y consolidación de un derecho fundamental de nueva generación. *Tesis Doctoral*.

https://www.antifrau.cat/resources/alfonso_hernandez_godinez_tesis.pdf

Informe de l'Oficina Antifrau de Catalunya. 2ª edición (desembre del 2014). Dret d'accés a la informació pública. https://www.antifrau.cat/ca/prevencio/arees-d-estudi/transparencia-i-acces-a-la-informacio.html

Instrument de ratificació del Conveni del Consell d'Europa sobre l'accés als documents públics, fet a Tromso el 19 de juny del 2009. BOE-A-2023-21730

Informe de la Comissió, de 30 de gener de 2004, sobre l'aplicació dels principis del Reglament(CE)1049/2001.

Jiménez Plaza, Mª Isabel (2011). Tratado de derecho municipal. Tomo II

Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

Quiñones García, Samuel (2011). Vigilando al Estado. El derecho de acceso a la información pública frente a la corrupción gubernamental. *Tesis Doctoral.*

Resolució 1216/2023, de 21 de desembre de 2023, de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública. chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gaip.cat/web/.content/pdf/Resolucions2023/20231221_Resolucio_1216_2023_estimacio_320_476_2023.pdf

Resolució 248/2024, de 29 de febrer del 2024, de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública. chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gaip.cat/web/.content/pdf/Resolucions2024/20240229_Resolucio_248_2024_perdua_parcial_estimacio_parcial_1254_2023.pdf

Rodríguez Zepeda, Jesús (2014). Los arcana imperii y el secretismo del poder político. http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1799/4.pdf

Sánchez de Diego Fernández de la Riva, Manuel (2008). El derecho de acceso a la información pública. Un derecho fundamental a accedir a la información pública. *Seminarios Internacionales Complutenses.* chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.antifrau.cat/resources/06_derecho_acceso_informacion_publica_seminario_complutense_2007.pdf

Savino, Mario (2010). L'accés a la informació pública a Europa, OCDE. *Informe Sigma núm. 46.*

10. ANNEXOS

1. JUSTIFCANT RECEPCIÓ DE LA SOLICITUD D'ACCÉS A LA'JUNTAMENT DE RIUDOMS



AJUNTAMENT DE
RIUDOMS

Sol·licitud d'accés a la informació pública

Nom i cognoms / Raó social	Doc. Identitat / NIF
SENÉN ALEGRET MORALES	39963781Q
Domicili a efectes de notificacions	Codi Postal
Carrer Nou, 9	43760
Municipi	Província
El Morell	Tarragona
Telèfon mòbil	Adreça electrònica
607586725	oriollleonart17@gmail.com

☑ **Notificació electrònica**
La notificació electrònica es practicarà mitjançant compareixença a la seu electrònica de l'Ajuntament. Les persones interessades hauran d'indicar l'adreça de correu electrònic i, si volen, la d'un telèfon mòbil amb la finalitat de rebre un avís de l'enviament o posada a disposició de la notificació electrònica.

Informació sol·licitada	Amb la justificació del dret d'accés a la informació pública, sol·licito la següent informació: informació detallada, en format d'Excel, de la despesa total de l'aigua que prové del pantà de Riudecanyes portada des del riu Siurana; amb informació sobre la seva distribució: els benefactors, els preus de la distribució, els volums i la finalitat d'aquesta distribució (tipus d'activitats, conreu, ús residencial, industrial, etcétera; hectàrees dels terrenys, propietaris i, si s'escau, tipus de conreu i tècnica de rec). Alhora, també se sol·licita la següent informació: el volum total d'aigua del pantà que utilitza anualment el municipi de Riudoms i la despesa hídrica de tots els equipaments i instal·lacions municipals. Les dades sol·licitades, es demanen en el termini d'anys des de 2014 fins a l'actualitat.
Entitat o òrgan que disposa de la informació	Ajuntament de Riudoms
Motiu de la sol·licitud	El motiu de la meva sol·licitud d'accés a la informació és....
Format d'accés	☑ Electrònic ☐ Paper
Adreça correu electrònic	oriollleonart17@gmail.com
Format preferible en el qual voleu rebre la informació	Full de càlcul

Documentació aportada
☐ Documents relacionats aportats:

Aquest document és una còpia autèntica del document electrònic original que es conserva als arxius de l'Ajuntament de Riudoms - Data i hora d'impressió: 19/04/2024 a les 16:42:33 - Per verificar la seva autenticitat, accediu a la seu electrònica de l'Ajuntament de Riudoms (https://riudoms.sedelectronica.cat) i introduiu el següent codi: 43129900041-1-2024-002504-2

SIGNAT ELECTRÒNICAMENT PER:
SENÉN ALEGRET MORALES el dia 19/04/2024 a les 16:42:33
Registrat d'entrada el dia 19/04/2024 a les 16:42:56 amb el número d'assentament 4312990004-1-2024-002504-2

2. RESPOSTA A LA SOLICITUD D'ACCÉS



AJUNTAMENT DE RIUDOMS

Assumpte: Resposta a la vostra petició d'informació en relació amb l'aigua del pantà de Riudecanyes

SENÉN ALEGRET MORALES

Exp: 4312990004-2024-0001708

Benvolgut senyor,

En relació amb la vostra petició del dia 19 d'abril de 2024, amb registre d'entrada núm. 4312990004-1-2024-002504-2, sol·licitant informació de la despesa total de l'aigua que prové del pantà de Riudecanyes, de la seva distribució, benefactors, preus de la distribució, els volums i la finalitat d'aquesta distribució. Així mateix, també sol·licita el volum total de l'aigua del pantà que anualment utilitza el municipi de Riudoms i la despesa hídrica de tots els equipaments i instal·lacions municipals, corresponent als anys des del 2014 fins l'actualitat; per la qual cosa, s'accedeix a la vostra sol·licitud, i s'adjunta un informe del coordinador de Serveis Públics, el qual conté la informació sol·licitada.

Atentament,

L'alcalde,

Aquest document és una còpia exhaurida del document electrònic original emmagatzemat per l'Ajuntament de Riudoms, pots verificar la seva autenticitat a la Seu Electrònica de l'Ajuntament de Riudoms (https://riudoms.sedelectronica.cat) mitjançant el CSV: P1943015H2024 i data d'emissió 15/5/2024 a les 13:24:2
Còpia del resum de validació de la Seu Electrònica de l'Ajuntament de Riudoms amb el CSV: P1943015H2024

SIGNAT ELECTRÒNICAMENT PER:
Ricard Gili Farré , cap de l'Àrea de Territori, en data 15/05/2024 a les 13:24:05
Registrat de sortida el dia 16/05/2024 a les 10:24:27 amb el número d'assentament 4312990004-2-2024-002440-2

AJUNTAMENT DE RIUDOMS

ASSUMPTE: Petició d'accés a la Informació Pública del senyor Senén Alegret Morales

El peticionari, en atenció al dret d'accés a la informació pública, fa la petició de la següent informació:

1. *"Informació detallada, en format d'Excel, de la despesa total de l'aigua que prové del pantà de Riudecanyes portada des del riu Siurana; amb informació sobre la seva distribució: els benefactors, els preus de la distribució, els volums i la finalitat d'aquesta distribució (tipus d'activitats, conreu, ús residencial, industrial, etcètera; hectàrees dels terrenys, propietaris i, si s'escau, tipus de conreu i tècnica de rec)"*
2. *"el volum total d'aigua del pantà que utilitza anualment el municipi de Riudoms i la despesa hídrica de tots els equipaments i instal·lacions municipals. Les dades sol·licitades, es demanen en el termini d'anys des de 2014 fins a l'actualitat"*

En base a aquesta petició, el tècnic que subscriu emet el següent

INFORME

Petició d'informació 1: *"Informació detallada, en format d'Excel, de la despesa total de l'aigua que prové del pantà de Riudecanyes portada des del riu Siurana; amb informació sobre la seva distribució: els benefactors, els preus de la distribució, els volums i la finalitat d'aquesta distribució (tipus d'activitats, conreu, ús residencial, industrial, etcètera; hectàrees dels terrenys, propietaris i, si s'escau, tipus de conreu i tècnica de rec)"*

Resposta: L'Ajuntament de Riudoms no distribueix l'aigua del Pantà de Riudecanyes, tant sols n'és un usuari més i no disposa de la informació que sol·licita.

Petició d'informació 2a: *"el volum total d'aigua del pantà que utilitza anualment el municipi de Riudoms"*

Resposta: Adjuntem la taula dels volums totals d'aigua del Pantà de Riudecanyes (no podem saber quina part d'aquesta prové del Pantà de Siurana) utilitzada anualment per l'Ajuntament de Riudoms en cada un dels anys naturals des de 1014 fins la data actual.

Aquest document és una còpia autèntica del document electrònic original, custodiat per Ajuntament de Riudoms. Podeu verificar la seva autenticitat a la seu electrònica de l'Ajuntament de Riudoms amb el CSV 47888636f2214d8b1b8f8e0c57b5fbf1 datat el dimarts 13/05/2024 a les 12:24:3

AJUNTAMENT DE RIUDOMS

VOLUM D'AIGUA DEL PANTÀ DE RIUDECANYES DISTRIBUIDA A RIUDOMS PER ANYS NATURALS	
2.014	296.026 m3
2.015	330.024 m3
2.016	262.068 m3
2.017	195.838 m3
2.018	128.768 m3
2.019	164.119 m3
2.020	158.662 m3
2.021	214.065 m3
2.022	149.090 m3
2.023	40.861 m3
2024 (*)	0 m3

(*) fins 10-5-24

Petició d'informació 2b: *"la despesa hídrica de tots els equipaments i instal·lacions municipals"*

Resposta: L'Ajuntament de Riudoms no disposa d'aquestes dades

És el que, qui subscriu, informa perquè es determini el que cregui més adient

Josep M. Massana Carrera
Coordinador de Serveis Públics
Data de la signatura electrònica

Aquest document és una còpia autèntica del document electrònic original, custodiat per Ajuntament de Riudoms. Podeu verificar la seva autenticitat a la seu electrònica de l'Ajuntament de Riudoms amb el CSV 47888636f2214d8b1b8f8e0c57b5fbf1 datat el dimarts 13/05/2024 a les 12:24:3

SIGNAT ELECTRÒNICAMENT PER:
Josep Maria Massana Carrera - DNI ** (TCAT) el dia 13/05/2024 a les 12:19:04

3. ENTREVISTA AL PERIODISTA D'INVESTIGACIÓ, RAFA MARRASÉ.

- En la teva etapa com a periodista d'investigació, quins han estat els principals problemes que t'has trobat alhora de realitzar sol·licituds d'accés a la informació pública?

Tenint en compte que utilitzo el dret d'accés a la informació pública diàriament, unes 5 o 6 vegades per dia, vull recalcar abans de començar, que com a periodistes aquesta eina ha estat un abans i un després. Sobretot arran de la Llei de Transparència. Quan parles d'impediments. Sí, m'he n'he trobat i en trobo constantment. No pel que fa alhora de buscar els portals dintre de les administracions on accedir al dret d'accés sinó pel que fa a un cop he presentat les sol·licituds. Sobretot en els casos en que l'administració no contesta, el silenci administratiu.

- En el cas de trobar-te casos de inadmissió, quins motius han estat els mes utilitzats per l'administració i quins recursos has pogut presentar (recurs contenciós administratiu)? Quin paper ha jugat la GAIP en tots aquets processos? Procés de mediació amb les administracions (minut 10)?

Els casos de inadmissió més recurrents que hem trobo són els del silenci administratiu. Altres motius que hem trobo, que en són moltíssims, és perquè consideren que la petició és massa genèrica, que el volum de informació demanada és tant gran que comporta una tasca de reelaboració molt costosa – arribant a quantificar el cost que suposaria admetre la sol·licitud per a l'administració, utilitzant recurrentment el verm "paralitzar"-. Considero que aquest fet és un xantatge inadmissible. Encara que després, quan es veuen obligats a presentar la informació pengen un comunicat penjant-se la medalla i aprofiten per explicar els nous processos de millora de digitalització de les dades. Sembla que molestem quan demanen la informació. No vull saber, a més, les "misèries" de l'administració en tant a excuses a l'hora de inadametre les sol·licituds. No és el nostre problema que les administracions no tinguin ven arxivades les dades o que no les tinguin en una base de dades digitalitzada i de fàcil accés. El que els ciutadans necessitem és que l'administració obtingui els recursos per la millora de la transparència i l'accés a la informació. És recurrent, que avui dia, les administracions no tinguin digitalitzades les seves dades, sobretot en casos d'ajuntament petits i mitjans. Inclús quan arribo acords

amb ells, els ajuntaments admeten la seva culpa i intentem pactar un termini superior al del mes per tal de que puguin presentar la informació sol·licitada. També m'he trobat casos de desconeixement absolut en casos dels motius de inadmissió, inclús pels propis juristes de l'administració.

Quan no contesten les meves sol·licituds o les inadmeten, sempre deixo passar un mes per a que conclogui el termini. Després reclamo a la GAIP i va sobre rodes. Fins que la GAIP no s'interposa les administracions no contesten. Normalment adjunto tota la documentació i exposo els fet, a partir d'aquí ens podem trobar davant de casos de mediació o esperar a que el procés conclogui. Un dels fets importants és que l'administració no dilati el procés, doncs els periodistes necessitem la informació quan és tendència, no a pilota passada.

Quan es presenten recursos, normalment al TSJC, ens trobem en que l'administració demana mesures cautelars per tal que el tribunal suspengui la resolució de la GAIP, que no sigui d'execució fins a la sentencia ferma. Això implicaria que l'administració no tingués l'obligació de contestar la sol·licitud. En tots els casos en que he arribat al TSJC, aquest tribunal ha inadmes les mesures cautelars. Un dels seus arguments és que no troben els motius de irreversibilitat dels danys, invocats per les administracions.

- Has arribat a instàncies judicials per alguna de les inadmissions a les teves sol·licitud? Em podries explicar quines i com ha transcorregut el procés?

Sí, varies vegades. Quan les administracions recorren les resolucions de la GAIP, aquets recursos no són de caràcter personal, no denuncien al sol·licitant sinó que recorren la resolució. A Catalunya, quan les administracions recorren les sol·licituds de la GAIP s'han de dirigir cap al TSJC, però en el cas d'Espanya, existeix un òrgan equivalent a la GAIP. És tracta de el *Organo de Buen Consejo i Transparencia*. Quan es recorre una de les seves resolucions la instància que ha de resoldre és l'Audiència Nacional. Quan les administracions recorren aquestes sol·licituds, els òrgans que han de decidir donen la possibilitat al sol·licitant per a personar-se a la causa amb l'advocat. Jo, personalment, no m'he personat mai en cap causa, doncs suposa una despesa extra i els judicis d'aquets tipus són molt extensos, es valora la prova (no com un judici penal). Si no recordo malament, un cas molt famós en que recordo que la part és va personar és el cas de Crític.

En aquell procés es van personar contra l'empresa Incasol perquè volien saber quines eren les empreses considerades com a grans tenidors a Barcelona

- En la teva carrera professional, has viscut alguna etapa de pressió externa per part de l'administració o algun dels seus agents, per tal que deixis de buscar informació compromesa i, per tant, limitar el teu dret d'accés a la informació pública?

No, no he rebut mai pressions per part de l'administració. Si que és veritat que he tractat temes molt complexos i sensibles, sobretot pel que fa a la petroquímica de Tarragona.

Si que és veritat que en ajuntaments més petits m'han comentat en persona el seu malestar amb la presentació de les meves sol·licituds, d'igual manera que amb les resolucions de la GAIP. Però mai en el sentit d'amenaçar-me. L'únic que m'he trobat són critiques contra la meva persona i amenaces de querella, però res més.

Aquestes querelles que volien presentar argumenten la nostra feina com a revelació de secrets. Fet que és irònic.