

LAS LEYES DE TRANSPARENCIA Y LA INNOVACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ¹

Agustí Cerrillo Martínez

Catedrático de Derecho Administrativo. Universitat Oberta de Catalunya

RESUMEN

La transparencia se ha convertido en los últimos años en un motor de cambio en las administraciones públicas y en sus relaciones con la ciudadanía. La transparencia se caracteriza por la existencia de información pública que es accesible por la ciudadanía a través de diferentes medios para alcanzar fines diversos. Gracias a la transparencia pública, la ciudadanía puede conocer lo que sucede en el seno de las administraciones públicas. Asimismo, la transparencia también es un principio de buena gobernanza y de buena administración que permite mejorar el proceso de toma de decisiones de las administraciones públicas, facilitar la participación activa de la ciudadanía en las decisiones públicas y fomentar la integridad pública y la prevención de la corrupción.

En la última década se ha incrementado el número de leyes de transparencia que, entre otros mecanismos, regulan el derecho de acceso a la información pública. Algunas normas más allá de regular el acceso a la información prevén medidas que pueden significar una innovación en los mecanismos de transparencia y, en última instancia, en las políticas de transparencia pública.

Este artículo persigue analizar la eficacia del acceso a la información como mecanismo de transparencia pública así como su impacto en la innovación pública. En particular, se ha analizado el caso de la Ley 29/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno aprobada en la Comunidad Autónoma de Catalunya que nos ha permitido valorar, en primer lugar, la eficacia de esta norma en el incremento de la transparencia pública y, en segundo lugar, el impacto que esta norma ha podido tener en la innovación en las políticas de transparencia.

ABSTRACT

In recent years transparency has become a driving force for change in public administrations and in their relations with citizens. Transparency is characterized by the existence of public information accessible to citizens through different means to get different purposes. Thanks to public transparency, citizens are able to know what is happening in the bosom of public administrations. In the same way, transparency is also a principle of good governance and good administration which allows improving decision-taking processes in public administrations, facilitating the active participation of citizens in public decisions and promoting public integrity and corruption prevention.

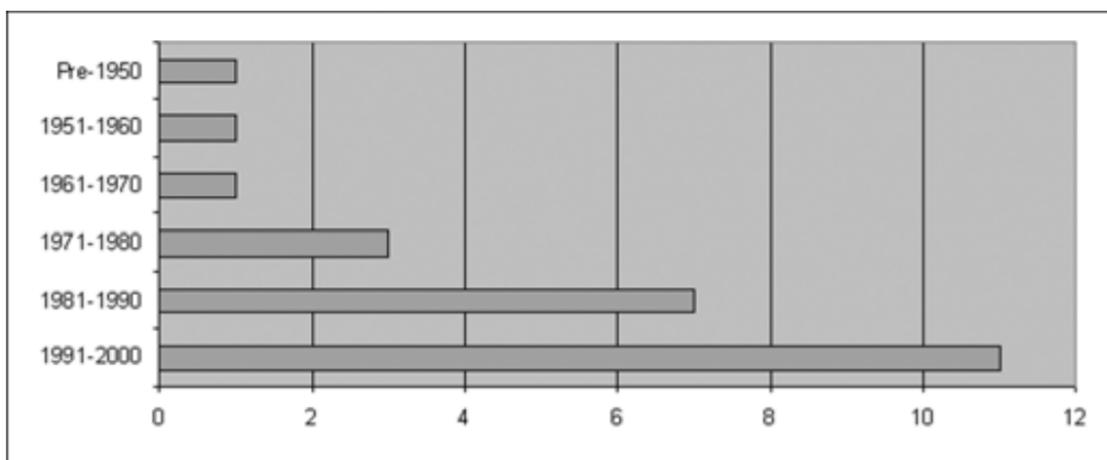
¹ Este artículo se ha realizado en el marco del proyecto “Transparencia, Integridad e Innovación Democrática”. Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad (DER2014-57391- C2-2-R) (2015-2017).

In the last decade, the number of laws on transparency that, together with other mechanisms, regulate the right of access to public information has increased. Some rules, beyond regulating the access to information, foresee some measures that may imply an innovation in transparency mechanisms, and ultimately, in public transparency policies. This article aims to analyze the effectiveness of access to information as a mechanism of public transparency as well as its impact on public innovation. In particular, the case of Law 29/2014, December 29th on transparency, access to public information and good government passed in the Autonomous Community of Catalonia has been analyzed and has allowed considering, firstly, the effectiveness of this rule in the increase of public transparency, and secondly, the impact that that this rule has had on the innovation of transparency policies.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años la regulación de la transparencia a experimentado una evolución significativa (Ackerman & Sandoval-Ballesteros, 2006). En efecto, muchos estados disponen de leyes de transparencia que regulan diferentes mecanismos a través de los que canalizar la transparencia de las administraciones públicas. Desde mediados del siglo pasado se ha ido incrementando el número de estados que han aprobado leyes de transparencia (también conocidas como *freedom of information acts*). En la actualidad, prácticamente un centenar de países ya han adoptado sus normas de transparencia (Vleugels 2012).

Ilustración 1: Evolución de la adopción de normas sobre acceso a la información



Fuente: (OECD, 2001)

Así, todos los países de la OCDE disponen de una ley de transparencia. En América Latina también ha habido un incremento significativo de las leyes sobre transparencia. Generalmente estas leyes se centran en la regulación del derecho de acceso a la información pública.

Las normas sobre transparencia han experimentado una evolución en su contenido. Las primeras normas que se aprobaron se centraban en la regulación del acceso a la información pública como resultado de una solicitud formulada a una Administración pública por un ciudadano. Hoy en día, las normas de transparencia que se aprueban además de regular el derecho de acceso a la información también regulan la difusión proactiva de información por parte de las administraciones públicas principalmente a través del uso de los medios electrónicos

así como la reutilización de la información pública o transparencia colaborativa (Cerrillo i Martínez, 2005). De este modo, las leyes de transparencia han ampliado su contenido y, por ende, su alcance en el incremento de la difusión de la actividad y el funcionamiento de las administraciones públicas. De hecho, en la actualidad es reconocido que las leyes de transparencia son un pilar del gobierno abierto (OECD, 2013b, 224).

Más allá de la coincidencia en la regulación de los aspectos generales relativa a los diferentes mecanismos de transparencia, el contenido de las normas de transparencia varía considerablemente de un estado a otro en cuestiones como las instituciones sujetas a ellas, el procedimiento para la solicitud de la información o los límites previstos para la transparencia (OECD, 2013a, 210).

Sin embargo, no todos los elementos de la regulación de la transparencia tienen el mismo impacto y la misma eficacia en la transparencia. De hecho, las diferentes normas de transparencia presentan algunas diferencias que en algunos casos son significativas y que pueden tener un impacto en el conocimiento real que la ciudadanía puede llegar a tener del funcionamiento y la actividad de las administraciones públicas.

En particular, nos interesa observar cómo en los últimos años las normas de transparencia han incorporado diferentes elementos a través de los que se ha perseguido innovar tanto en la regulación de la transparencia como en las políticas de transparencia con la finalidad de transformar la manera cómo las personas acceden a la información pública y el uso que hacen de la misma y, en última instancia, incrementar el conocimiento ciudadano de las Administraciones públicas.

En las próximas páginas nos proponemos precisamente analizar las principales novedades que se han producido en las normas de transparencia para poder evaluar su eficacia en aras del incremento de la transparencia de las administraciones públicas. Asimismo, en este trabajo perseguimos valorar si estas novedades tienen el impacto en la organización de las administraciones públicas como para poderlas considerar como una manifestación de la innovación pública.

Para ello, llevaremos a cabo nuestro estudio a partir del análisis de la regulación del derecho de acceso a la información pública que hace la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno aprobada por el Parlamento de la Comunidad Autónoma de Cataluña (España). En particular, nos planteamos conocer si la Ley 19/2014 incorpora cambios en la regulación del acceso a la información pública que puedan considerarse como ejemplos de innovación en la regulación del acceso a la información pública y que permitan un incremento significativo de la transparencia.

La elección de este estudio de caso no es baladí y responde principalmente a dos criterios. En primer lugar, la novedad de esta norma puesto que es una de las últimas normas que se ha aprobado en materia transparencia y que además incorpora distintas diferencias relevantes respecto a otras normas en vigor en otros territorios en materia de transparencia y acceso a la información. En segundo lugar, la disponibilidad de datos sobre la eficacia de la ley resultado del proceso de evaluación que ha llevado a cabo el Síndic de Greuges de Cataluña (Defensor del Pueblo autonómico) de la misma al año de su entrada en vigor. Estos datos pueden ser verdaderamente útiles para poder valorar el alcance y la eficacia de la ley para fomentar e incrementar la transparencia pública y, en última instancia, para conocer el impacto de las innovaciones incorporadas en la ley en las administraciones públicas y en sus relaciones con la ciudadanía.

1. La innovación en la regulación del derecho de acceso

La innovación radica en “la aplicación de una nueva o significativa mejora en un producto (bien y/o servicio) o proceso, un nuevo método de comercialización, o un nuevo método de organización en las prácticas de negocio, lugar de trabajo o en las relaciones externas” (OECD, 2009, 38).

La innovación pública persigue transformar la manera como las administraciones públicas actúan introduciendo cambios profundos en las conductas y generando valor público (Cerezo Peco, 2016).

De este modo, la innovación pública debe producir cambios. Sin embargo, no cualquier cambio en la actuación de las administraciones públicas puede considerarse como una innovación. Por ende, no cualquier cambio en la legislación vigente puede ser considerada como una innovación pública. Como señala Cerezo, para que exista innovación pública es necesario que existan proyectos con riesgo de que produzcan cambios y, en particular, cambios con impacto en la generación de valor público (Cerezo Peco, 2016). La innovación puede ser radical e incluso romper las reglas del juego previamente existentes. Sin embargo, la innovación también puede tener un alcance más limitado pero no por ello menos ambicioso (Mulgan & Albury, 2003).

Como señala Ramírez-Alujas para que haya innovación pública es necesario que existan nuevas ideas aplicadas; que respondan a una necesidad específica o problema; que puedan involucrar cambios (deliberados) en el comportamiento de los agentes, las prácticas, procesos y/o productos (bienes y/o servicios públicos); que mejoren el desempeño institucional y generen resultados observables; que agreguen valor público, contribuyen al fortalecimiento institucional y mejoren la calidad de vida de los ciudadanos; que mejoren los índices de eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de servicios públicos; que, en definitiva, sean un medio para un fin, no un fin en sí mismo (Ramírez-Alujas, 2010, 8).

Si se trasladan estas ideas al ámbito de la transparencia y, en particular, de la regulación del acceso a la información pública se puede observar que las leyes de transparencia pueden tener un efecto innovador en las administraciones públicas transformando instituciones opacas en instituciones transparentes y por ende más responsables y confiables. De este modo, las leyes de transparencia pueden ser el motor de la innovación pública impulsando el cambio institucional y cultural necesario para conseguir esta transformación (Worthy, 2013, 395). A pesar de ello, no existe unanimidad sobre si las normas de transparencia, en general, pueden ser o no suficientes para cambiar la cultura organizativa y lograr una mayor transparencia (Worthy, 2013, 398); (Cordis & Warren, 2014). Siguiendo a los autores anteriormente citados, es necesario que las leyes de transparencia supongan un cambio en el diseño institucional de las administraciones públicas que permita un incremento significativo de la información accesible y disponible y, por otro lado, que se mejore la calidad de las relaciones con la ciudadanía.

Pero más allá de las transformaciones que se pueden derivar de las normas de transparencia en la actuación de las administraciones públicas, las propias leyes de transparencia pueden innovar los mecanismos a través de los que la ciudadanía puede tener un conocimiento efectivo de la información relativa a su funcionamiento y actividad. En efecto, la innovación puede realizarse en relación a los propios mecanismos de transparencia cambiando la manera como se pone a disposición de la ciudadanía la información o los procedimientos a través de los que se accede a la misma.

Precisamente, en este trabajo queremos centrar nuestra atención en los cambios que se han introducido en la manera cómo se aplica el derecho de acceso a la información pública. Es

decir, nos planteamos analizar hasta qué punto la legislación también es un motor para la innovación en el acceso a la información pública introduciendo novedades que modifican significativamente la manera cómo la ciudadanía accede a la información y como las administraciones públicas gestionan sus solicitudes de acceso.

2. Una aproximación a la regulación del derecho de acceso en la Ley 19/2014

Como describe el preámbulo de la Ley 19/2014 los principios de transparencia y acceso a la información pública "no han sido objeto hasta ahora de un tratamiento legal claro y definido que conlleve su traducción en derechos y obligaciones jurídicas. Por esta razón, era necesario que el Parlamento asumiese este reto para dar respuesta a una demanda social que cada vez exige una mayor transparencia sobre el funcionamiento de las administraciones y los procesos de toma de decisión, incluyendo el reconocimiento de un amplio derecho de acceso a la información pública, así como una mayor participación en la toma de decisiones".

Estas ideas se plasmaron en una exhaustiva regulación del acceso a la información pública que introdujo significativas novedades respecto a la regulación vigente en otros territorios.

La Ley 19/2014 dispone que las personas a partir de los dieciséis años tienen acceso a la información pública solicitando a las administraciones públicas que les muestren o les faciliten una copia de cualquier información elaborada por ellas o que esté en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones o por haber sido suministrada por otros sujetos (art. 18).

El derecho de acceso únicamente puede ser limitado en los supuestos previstos en la propia norma. En particular, el acceso a la información podrá ser denegado o restringido si la divulgación de la información puede comportar un perjuicio a la seguridad pública; la investigación o la sanción de las infracciones penales, administrativas o disciplinarias; el secreto o la confidencialidad en los procedimientos tramitados por la Administración pública, si el secreto o la confidencialidad están establecidos por una norma con rango de ley; el principio de igualdad de las partes en los procesos judiciales o la tutela judicial efectiva; los derechos de los menores de edad; la intimidad y los demás derechos privados legítimos; el secreto profesional y los derechos de propiedad intelectual e industrial; o la protección de los datos personales (art.21, 23 y 24).

La aplicación de estos límites se ha de realizar de forma proporcional al objeto y la finalidad de la protección, de acuerdo con su finalidad, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso y de manera restrictiva (arts. 20 y 22). Asimismo, la administración pública debe razonar debidamente las causas que fundamentan la aplicación del límite en un determinado supuesto (art. 20).

La Ley 19/2014 prevé unos criterios para la difusión de información que contenga datos personales y, por lo tanto, sobre la extensión de la protección a los mismos en función del carácter más o menos sensibles que tengan (Fernández Ramos & Pérez Monguió, 2014, 179 y ss.; Velasco Rico, 2015, 132 y ss.).

Si un límite afecta únicamente a una parte de la información solicitada, se debe facilitar el acceso restringido a aquellos datos que no se vean afectados por el mismo. Si la restricción del acceso dificulta la comprensión de la información, el interesado podrá solicitar audiencia a la administración para aclarar la interpretación, momento en que la administración le deberá facilitar las aclaraciones necesarias sin relevar la información afectada por los límites aplicados (art. 25).

El derecho de acceso a la información se ejerce mediante una solicitud que se podrá presentar por cualquier medio (art. 26). En caso de que se utilicen los medios electrónicos será necesario utilizar la firma electrónica (art. 27).

La Ley 19/2014 ha perfilado los supuestos en los que las solicitudes de acceso a la información pueden ser inadmitidas presentando algunas matizaciones respecto a lo previsto con carácter básico (Velasco Rico, 2015, 140 y ss.). En particular, se prevén como causas de inadmisión la solicitud de notas, borradores, resúmenes, opiniones o cualquier documento de trabajo interno sin relevancia o interés público; si para obtener la información que solicitan es necesaria una tarea compleja de elaboración o reelaboración; si la información que solicitan está en fase de elaboración y debe hacerse pública dentro del plazo de tres meses; o si consisten en consultas jurídicas o peticiones de informes o dictámenes (art. 29).

La ley determina en detalle el procedimiento para la tramitación de las solicitudes de acceso a la información desde la derivación de las solicitudes formuladas a entidades u órganos administrativos que no dispongan de la información (art. 30) hasta al traslado de la solicitud a los terceros cuyos derechos o intereses se puedan ver afectados (art. 31) pasando por la competencia para resolver (art. 32), el plazo para hacerlo (art. 33) y el contenido de la resolución (art. 34).

En particular, resulta de interés destacar dos aspectos de esta regulación. En primer lugar, el relativo al silencio puesto ya que la Ley 19/2014 prevé que si la administración pública no resuelve y notifica en el plazo de un mes la solicitud se entenderá estimada si no concurre alguno de los límites establecidos por la ley. En segundo lugar, el acceso a la información se producirá en el plazo de treinta días desde la resolución lo que supone la ampliación de 10 días respecto lo previsto en la Ley 19/2013 (art. 36). Este aspecto es especialmente criticable, particularmente si se tiene en cuenta que lo lógico sería que la información acompañase la resolución del procedimiento. En esta línea, la Ley 19/2014 prevé que si la solicitud de acceso es estimatoria y no ha habido oposición de terceros, la resolución podrá ser sustituida, bien por el acceso directo a los datos solicitados bien por una comunicación por la que se indique al interesado que puede acceder a la información (art. 34.8). El acceso será gratuito y únicamente se podrá cobrar una contraprestación por la expedición de copias o la transposición a formatos diferentes del original (art. 37).

3. La innovación en la Ley 19/2014

La Ley 19/2014 introduce algunos cambios en relación a otras normas sobre acceso a la información. De hecho, se ha destacado que su regulación amplía para la Comunidad Autónoma de Cataluña el régimen básico establecido por la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Sin embargo, también se ha criticado esta norma porque en ocasiones va más allá de lo permitido por el sistema de distribución competencial en España (Bernadí Gil, 2015).

Sin embargo, no todos los cambios que introduce la Ley 19/2014 respecto a otras normas sobre transparencia y, en particular, la normativa básica estatal pueden considerarse como auténticas innovaciones. En algunos casos, las diferencias únicamente persiguen clarificar el alcance de la normativa o ampliar su alcance. Pero otros elementos sí que podrían llegar a tener un impacto transformador en la manera cómo se gestiona el acceso a la información pública y en última instancia en la transparencia pública.

En particular, nos interesa focalizar nuestra atención en relación a la regulación introducida por la Ley 19/2014 que puede incidir en aquellos aspectos que generalmente se han identificado como críticos o problemáticos para garantizar el acceso a la información y, por

ende, la máxima transparencia pública. Al respecto, se puede señalar diversos problemas que tradicionalmente se han detectado en relación a la regulación del acceso a la información pública.

En primer lugar, el número de solicitudes que se presentan. Es obvio que cuando mayor sea el número de solicitudes mayor será la transparencia de las administraciones públicas. Para incrementar el número de solicitudes, además de la sensibilización ciudadana, es importante articular mecanismos para solicitar la información que sean ágiles y no introduzcan requisitos que eventualmente puedan ser un freno a la solicitud de información.

En segundo lugar, el canal a través del que se puede solicitar la información. En la actualidad, el uso de los medios electrónicos amplía los canales tradicionales de relación entre las administraciones públicas y la ciudadanía (básicamente el presencial y el telefónico) ofreciendo una mayor flexibilidad y disponibilidad para poder solicitar el acceso a la información.

En tercer lugar, la forma que adquieren las resoluciones de las solicitudes y cómo se pone a disposición de los solicitantes la información solicitada. Cuanto más simplificada sea la resolución y menos formal sea la comunicación más ágil será el acceso a la información.

En cuarto lugar, el plazo para resolver las solicitudes de acceso. Cuanto más corto sea el plazo para resolver las solicitudes de acceso antes se satisfará el derecho de los ciudadanos de acceso a la información.

Finalmente, los mecanismos para garantizar el acceso a la información. Cuanto más mecanismos estén a disposición de los ciudadanos y más ágiles sean en la resolución de los conflictos antes se tutelaré el derecho de acceso a la información.

2. METODOLOGÍA: EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO EN LA INNOVACIÓN PÚBLICA²

Para conocer si las medidas que ha incorporado la regulación del acceso a la información pública que hace la Ley 19/2014 son también medidas de innovación a nuestro entender es necesario evaluar la eficacia de dichas medidas. Es decir, hasta qué punto permiten incrementar la transparencia de las administraciones públicas a través de un mayor conocimiento por la ciudadanía de la actividad y el funcionamiento de las administraciones públicas.

La evaluación de la transparencia no es sencilla. Durante largo tiempo la evaluación de la transparencia de las administraciones públicas se ha llevado a cabo a través de métricas que desde un punto de vista estrictamente cuantitativo han analizado si una administración pública difundía o no la información pública tal y como establecía la ley, cuál era el número de solicitantes de información o el número de visitantes de una página web o portal administrativo. Sin embargo, la evaluación de la transparencia no puede limitarse simplemente a una valoración cuantitativa (Meijer, 't Hart, & Worthy, 2015, 19). Es necesario también valorar la eficacia de los mecanismos de transparencia para lograr un mayor conocimiento de la actividad de las administraciones públicas.

Por ello, en nuestro caso nos planteamos llevar a cabo la evaluación del acceso a la información a través de una doble metodología que permita conocer, por un lado, cómo las administraciones públicas impulsan los mecanismos de transparencia y, por otro, cómo las

² Para la realización de este apartado se han utilizado los datos obtenidos por el Síndic de Greuges de Catalunya (Defensor del Pueblo) en el marco del proceso de evaluación de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno previsto en los artículos 91 a 93 de dicha ley.

administraciones gestionan las solicitudes de acceso a la información. De este modo, la evaluación de la ley de transparencia que proponemos llevar a cabo se basa en una doble metodología.

En primer lugar, analizamos cómo las administraciones públicas impulsan el acceso a la información pública a través del resultado de los cuestionarios remitidos al conjunto de administraciones públicas para saber cómo están aplicando la regulación del acceso a la información pública. En particular se utilizarán los datos resultantes de las respuestas que las administraciones públicas catalanas (autonómica y local) dieron a los cuestionarios preparados por el Síndic de Greuges de Catalunya en el marco del proceso de evaluación de la Ley 19/2014 y que se remitieron electrónicamente en febrero de 2016 al conjunto de entidades autonómicas y locales (de más de 500 habitantes). El nivel de respuesta fue cercano al 90% siendo mayor el nivel de respuesta en los municipios con más población como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 1: Tipos de entidad que participan en el cuestionario sobre la Ley 19/2014

Tipos de entidad³	
Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes	99.38%
Entre 50.000 y 20.000 habitantes	82.23%
Entre 20.000 y 5.000 habitantes	81.97%
Entre 5.000 y 500 habitantes	66.54%
Diputaciones	100.00%
Consejos Comarcales	88.49%
Universidades	82.86%
Otros entes, que incluye la Administración de la Generalitat de Catalunya y los siguientes entes reguladores o de control: Sindicatura de Comptes, Consell de Garanties Estatutàries, Consell Audiovisual de Catalunya, Oficina Antifrau, Autoritat Catalana de Protecció de Dades, Àrea Metropolitana de Barcelona, Síndic de Greuges	89.29%

De todos modos, a pesar del alto nivel de respuesta es importante indicar que la fiabilidad de los datos obtenidos se ve limitada porqué en la mayoría de las respuestas, las administraciones encuestadas dejan la respuesta en blanco, contestan que no saben o, simplemente, no contestan. En particular, una media del 34.5% de los encuestados han dejado las preguntas analizadas en blanco.

En segundo lugar, valoramos cómo las administraciones públicas gestionan las solicitudes de acceso a la información a través del resultado obtenido a través del test del ciudadano oculto. Esta es una metodología de participación observante que permite situar al analista en la misma situación que el destinatario del servicio que se quiere evaluar. En particular, un miembro del equipo de investigación solicitó a una muestra de administraciones públicas el acceso a la información pública. Con esta metodología se ha podido verificar el grado de adecuación a la ley en la tramitación de las solicitudes de acceso a la información pública y de este modo poder valorar el grado de satisfacción de estas solicitudes. A pesar de que esta metodología de análisis no se encuentra muy extendida en la evaluación de las administraciones

³ No se han tenido en cuenta los datos relativos a los municipios de menos de 500 habitantes.

públicas, previamente ya se había utilizado en la evaluación del grado de cumplimiento de la regulación del acceso a la información pública en diferentes estados.⁴

Tabla 2: Tipo de entidades que reciben solicitud de acceso a la información

Tipo de entidad	Número de solicitudes enviadas	Porcentaje sobre solicitudes
Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes	64	48.5%
Entre 50.000 y 20.000 habitantes	20	15.2%
Entre 20.000 y 5.000 habitantes	20	15.2%
Entre 5.000 y 500 habitantes	20	15.2%
Diputaciones	4	3.0%
Departamentos de la Generalitat	4	3.0%
TOTAL	132	100%

El uso combinado de estas dos metodologías permite relacionar la percepción que tienen las propias administraciones públicas de su gestión de las solicitudes de acceso a la información con los resultados de dicha gestión evaluados a través del test del ciudadano oculto.

3. RESULTADOS

En particular, en este trabajo centraremos nuestra atención en conocer los resultados de la evaluación en relación a aquellos aspectos más novedosos de la Ley 19/2014 en la regulación del derecho de acceso a la información pública respecto a otras normas aprobadas en otros territorios anteriormente con la finalidad última de conocer si estos aspectos constituyen una auténtica innovación de la regulación del acceso a la información pública.

1. Las solicitudes presentadas y requisitos exigidos por su presentación

La primera cuestión que debemos observar es si la regulación del acceso a la información llevada a cabo por la Ley 19/2014 ha tenido un impacto en el incremento de las solicitudes de acceso a la información. Asimismo, debemos tener en cuenta si existe algún elemento que pueda frenar la solicitud de acceso a la información y, en particular, si la exigencia del uso de firma electrónica para identificar a los solicitantes que solicitan información a través de medios electrónicos puede ser un elemento que además de garantizar la identidad y la integridad del solicitante y la solicitud que presenta también puede ser un elemento que desaliente la solicitud de acceso a la información.

A nuestro entender, para que la regulación analizada realmente pueda considerar que constituye un elemento de innovación del acceso a la información sería necesario que el número de solicitantes fuese alto y que no se observase ningún problema en relación al uso de la firma electrónica para las solicitudes de acceso a la información. Es evidente que para poder dar una respuesta adecuada a esta cuestión sería necesario disponer de datos relativos a la situación de partida. Desafortunadamente no existen estos datos por el corto lapso de tiempo que existe desde la entrada en vigor de la Ley 19/2014 y la inexistencia de estudios previos sobre esta cuestión.

⁴ Por poner un ejemplo, en el informe Open Society Justice Initiative-Sustentia (2005) *Transparencia y silencio. Estudio sobre el acceso a la información en España*. Madrid.

De todos modos, los datos disponibles pueden ser suficientes para poder hacer una primera valoración de esta cuestión.

a) El número de solicitudes presentadas

El número de solicitudes presentadas es un elemento útil para evaluar la eficacia de las normas de acceso a la información. La facilidad establecida para solicitar el acceso a la información puede determinar el volumen de solicitudes. De todos modos, no se puede desconocer que, como afirma la OCDE, existen otros elementos que condicionan el ejercicio del acceso a la información como el grado de accesibilidad de las leyes de acceso a la información o la protección individual que se da a aquellos que solicitan la información. Asimismo, la existencia de unos requisitos demasiado estrictos para solicitar información también puede limitar o entorpecer el derecho a saber (OECD, 2013b, 229).

A pesar del interés que puede tener la existencia de un alto volumen de solicitudes de acceso a la información para valorar la eficacia de la regulación del acceso a la información, no se puede desconocer que una de las cuestiones que ha suscitado mayor inquietud entre las administraciones públicas catalanas ante la entrada en vigor de la ley ha sido la relativa al posible alud de solicitudes de acceso a la información que eventualmente podría colapsar los servicios de las administraciones públicas.

Desafortunadamente la realidad dista mucho de confirmar este temor. En efecto, como se desprende del cuestionario realizado en el conjunto de administraciones públicas analizadas en los primeros seis meses de vigencia de la Ley 19/2014 únicamente se han presentado 3.785 solicitudes de acceso a la información. Esto significa que tanto solo se han presentado 0,61 solicitudes por cada mil habitantes mayores de 16 años.

Así pues, no parece que la Ley 19/2014 en sí misma haya sido un elemento determinante para mejorar la transparencia de las administraciones públicas ni el acceso a la información. El número de solicitudes es muy bajo teniendo en cuenta tanto la población catalana como el amplio conjunto de administraciones públicas existentes en Cataluña. Asimismo, en concreto, tampoco se puede concluir que sea un instrumento innovador que haya transformado ni la transparencia de las administraciones públicas ni tampoco la solicitud de información por las personas. Es decir, el reconocimiento del derecho de acceso a la información que hace la Ley 19/2014 y la definición de los sujetos activos de dicho derecho no ha sido suficiente, al menos en el primer periodo de vigencia de la ley, para que el número de solicitudes de acceso a la información sea alto.

Tal vez este bajo nivel de solicitudes de acceso venga condicionado por el desconocimiento de la existencia del derecho o por la incapacidad de la ciudadanía para solicitar información.

En esta dirección, un aspecto que puede incidir positivamente en la presentación de solicitudes de acceso a la información se refiere a la disponibilidad de servicios de asesoramiento y apoyo. Según la OCDE, en el 74% de los países está considerado un deber formal de los funcionarios asistir a los peticionarios para identificar y localizar la información concerniente (OECD, 2013b, 229).

En cambio, no parece ser esta la situación de las administraciones públicas catalanas donde poco más de una tercera parte han contestado en el cuestionario que disponen de servicios de asesoramiento y asistencia a los solicitantes de acceso a la información. En efecto, el cuestionario muestra cómo son muy pocas las administraciones que facilitan asesoramiento y

asistencia para la presentación de las solicitudes (38,83%). De hecho, la mayoría de las entidades encuestadas no han dado respuesta a esta pregunta (24,14%) o han contestado NS/NC (31.96%).

b) El uso de la firma electrónica para presentar las solicitudes

Las solicitudes de acceso a la información deben permitir dejar constancia de la identidad del solicitante. Cuando se utilizan medios electrónicos esto debe hacerse a través del uso de firma electrónica. La legislación catalana de acceso a la información, siguiendo lo que prevé con carácter básico la Ley 19/2013, no permite las solicitudes de acceso a la información de carácter anónimo exigiendo la identificación de los solicitantes.

A pesar de este requisito, los datos extraídos del cuestionario nos muestran que más de un tercio de las entidades públicas no requieren identificación electrónica. Sin embargo, esta situación no ha llevado a que haya un mayor número de solicitudes de acceso a la información. Si bien esta medida podría valorarse positivamente al simplificar el proceso de solicitud de información, particularmente, a la vista de las dificultades para utilizar los certificados de firma electrónica, no puede desconocerse que la normativa prevé explícitamente el uso de la firma electrónica. Asimismo, resulta curioso observar que el DNI electrónico únicamente se puede utilizar en un 24,52% de las administraciones públicas cuando según la legislación vigente en el momento de realizar el cuestionario los ciudadanos tenían el derecho a utilizar este mecanismo de identificación ante cualquier administración pública.

Tabla 3: Mecanismo de identificación electrónica utilizado

Mecanismo identificación	En blanco	N/C	Sí	No
No se requiere identificación	24.14%	31.96%	38.82%	5.08%
Se exige documento acreditativo de la identidad	37.37%		47.13%	15.5%
Exigencia de DNI electrónico	42.31%		24.52%	33.17%

Además, a pesar de la disponibilidad de medios, la experiencia adquirida a través del test del ciudadano oculto muestra las dificultades para presentar las solicitudes firmadas con un certificado electrónico por aquellos ciudadanos que han querido identificarse electrónicamente al solicitar el acceso a la información. En efecto, las solicitudes que se enviaron a las diferentes administraciones públicas, inicialmente se presentaron utilizando el certificado electrónico del DNI. Sin embargo, este generaba numerosos problemas con la plataforma utilizada por las administraciones públicas y ello exigió utilizar otro certificado, el IdCAT, expedido por el Consorcio Administració Oberta de Catalunya y utilizado mayoritariamente por las administraciones públicas catalanas. Es importante observar que un 74,2% de las solicitudes se han visto afectadas por dificultades vinculadas al uso de los mecanismos de firma electrónica.

De este modo, se puede concluir que la exigencia de mecanismos de identificación electrónica no sólo no son un mecanismo de innovación sino que constituyen un freno para el acceso a la información.

2. El canal para la solicitud de la información

El análisis elaborado por la OCDE muestra que la mayoría de los países ofrecen la posibilidad de solicitar el acceso a la información a través de medios electrónicos (84%) siendo superior esta opción a la solicitud en persona (77%) o por teléfono (55%) (OECD, 2013b, 229).

Según el test del ciudadano oculto, el 81,8% de las administraciones públicas analizadas facilitan un canal electrónico para formular la solicitud de acceso a la información pública. En la mayoría de casos se dispone de una plataforma a través de la que enviar las solicitudes.

No obstante, una quinta parte de las entidades analizadas (18.2%) no disponen de ningún formulario electrónico y las solicitudes deben ser enviadas por correo electrónico. Esta opción simplifica significativamente la solicitud de la información pero obviamente resta garantías al procedimiento.

Nuevamente nos encontramos ante una dificultad que se desprende del uso de los medios electrónicos para acceder a la información cuando *a priori* se podía pensar que este canal hubiese sido una muestra de la innovación en los canales para acceder a la información pública.

Probablemente en este punto sería necesario profundizar más en el uso de los medios electrónicos creando plataformas electrónicas de acceso a la información mucho más sencillas, accesibles y usables, por ejemplo, desarrollando aplicaciones para móviles u otros dispositivos utilizados socialmente.

3. El plazo para resolver

La OCDE observa que generalmente, el plazo para la resolución de las solicitudes de acceso a la información es de 20 días hábiles o menos (OECD, 2013b, 229).

Sin embargo, la Ley 19/2014 establece un plazo máximo de 30 días para resolver. A todas luces este plazo es excesivo y sitúa esta norma entre las que prevén un plazo más largo a nivel comparado.

Además, si bien según los cuestionarios algunas administraciones públicas responden de manera inmediata las solicitudes de acceso a la información, otras se toman hasta tres meses para dar respuesta siendo la media de las entidades que respondieron 18,4 días.

De hecho, la situación es peor de la descrita por las respuestas facilitadas por las administraciones públicas en los cuestionarios. A la vista del test del ciudadano oculto se puede observar que en la práctica el plazo medio de respuesta se ha situado en 27 días siendo la desviación estándar del tiempo de respuesta de 15,5 días.

De este modo, de nuevo la Ley 19/2014 no ha conseguido no sólo no innovar sino situarse entre los estados que prevén lapsos más cortos para acceder a la información.

En este punto, haber previsto el acceso inmediato a la información limitado a aquellos casos en los que la complejidad de la información solicitada lo justificase hubiese sido una medida realmente innovadora.

4. La resolución de las solicitudes de acceso y silencio administrativo

El nivel de resolución de las solicitudes de acceso a la información es bajo. Según los cuestionarios analizados únicamente se han contestado el 58,25% de las solicitudes presentadas.

De hecho, se ha podido constatar que en la realidad el volumen de resoluciones de solicitudes de acceso es aún más bajo. En relación a las solicitudes presentadas en el marco del test del ciudadano oculto únicamente se ha emitido una resolución expresa en el 44,7% de los procedimientos para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Asimismo, se ha podido observar que a medida que crece la franja de población de los municipios baja sensiblemente el porcentaje de solicitudes que han sido objeto de una resolución expresa.

En términos generales, las resoluciones expresas de los procedimientos de solicitud de acceso a la información no han tenido el contenido propio de una resolución ni a menudo se han notificado de acuerdo con la forma prevista en la legislación. Además, a menudo no se han notificado las resoluciones utilizando medios que permitan tener constancia de la recepción por parte de la persona interesada (como sería el correo electrónico).

Tabla 4: Tipo de resolución

Tipo de resolución	
Comunicación informal	19,35%
Comunicación formal	41,93%
Resolución escrita	38,70%

Así, la comunicación informal de la información se ha producido por correo electrónico o por teléfono. La comunicación formal que sustituye la resolución se ha dado en aquellos casos en los que se ha estimado la solicitud y no se ha producido oposición de terceros y, en general, ha ido acompañada de la puesta a disposición de forma directa de los datos solicitados. Finalmente, la resolución se formaliza por escrito y se ha notificado al solicitante y, en su caso, a los terceros afectados que hayan comparecido en el expediente. Cuando la solicitud de información se ha hecho por vía electrónica, la notificación de la resolución también se ha hecho por medios electrónicos.

La extensión de la comunicación informal de la información se podría entender como una medida innovadora al margen de los problemas de legalidad que se derivan. Sin embargo, con frecuencia se ha detectado que esta opción no es el resultado de la decisión consciente de las administraciones públicas de innovar en esta cuestión.

Finalmente, en relación a las solicitudes que no han sido objeto de resolución expresa se podría considerar que la regulación que hace la Ley 19/2014 del silencio administrativo reconociendo su carácter positivo, es decir, que ante la falta de respuesta de la administración pública en el plazo previsto el ciudadano puede entender que se le ha reconocido el derecho a acceder a la información solicitada, tiene un impacto positivo. Sin embargo, la realidad nuevamente ha demostrado que no es así.

En efecto, en el resto de solicitudes (56,1%), se ha entendido que, al no haber resuelto y notificado la resolución en el plazo establecido de 30 días, la solicitud había sido estimada por silencio positivo según establece la Ley 19/2014. Transcurrido este plazo de tiempo, los solicitantes de la información en el test del ciudadano oculto, han solicitado a las administraciones públicas que suministraran el acceso a la información de acuerdo con lo previsto en la legislación. En este caso, las administraciones públicas disponían de 30 días para suministrar la información al interesado. No obstante, de los requerimientos efectivos formulados para acceder a la información sólo en un 23,8% de los casos facilitaron finalmente el acceso a la información en el plazo de 30 días.

De este modo se pone de manifiesto la limitación del silencio positivo en el procedimiento de acceso a la información pública. En general, la previsión de que la comunicación de la información sustituyendo a la resolución formal no puede considerarse efectivamente como una innovación en la tramitación del procedimiento si se tiene en cuenta las limitaciones con las que se define en la Ley 19/2014 y la necesidad de que se adopte formalmente.

5. El acceso a la información

En términos generales, la resolución expresa del procedimiento de acceso a la información pública da lugar a que posteriormente la administración pública disponga de un plazo de hasta 30 días para poner a disposición del solicitante la información. En este punto, el test del ciudadano oculto muestra cómo generalmente las administraciones públicas acompañan la resolución con la puesta a disposición o la remisión de la información solicitada.

En cuanto al formato de la información, en la solicitud formulada, la información se pidió en formato electrónico sin especificar un formato concreto. En este punto, las administraciones también podrían innovar facilitando la información en formatos reutilizables e, incluso, recordando explícitamente en la resolución la posibilidad de reutilizar la información e informando, en su caso de las condiciones para poder reutilizar la información.

Tabla 5: Formato en el que se facilita la información solicitada

Tipo de entidad	PDF	Editable^(*)	Correo electrónico^(**)	Carta
TOTAL	69.0%	8.6%	13.8%	6.9%

(*) xlsx, xls, doc, ...

(**) La información se ha facilitado en el cuerpo del mensaje

Sin embargo, en el 69,9% de los casos, la información se ha facilitado en pdf que es un formato no reutilizable fácilmente.

En conclusión, el acceso a la información no ha sido tampoco objeto de cambio significativo y, por lo tanto, tampoco se puede considerar como un ejemplo de innovación.

6. La gratuidad del acceso a la información

La OCDE observa que todos los países con contadas excepciones prevén tasas en relación a la solicitud de información generalmente para cubrir los gastos de reproducción (OECD, 2013b, 230).

En el caso evaluado, el acceso a la información es gratuito. Sin embargo, si el solicitante pide que se le facilite una copia o que la información se le dé en un formato diferente del disponible se le puede cobrar una tasa.

Según el cuestionario, en el 20,58% de las administraciones públicas se cobra alguna prestación por la expedición de copias. En el test del ciudadano oculto sólo en un caso se ha puesto a disposición del solicitante la información previo pago de las tasas previstas para la expedición de documentos administrativos de acuerdo con las ordenanzas fiscales.

7. Los mecanismos de garantía del derecho de acceso.

Finalmente, debemos señalar la oportunidad de impulsar mecanismos alternativos para la resolución de los conflictos que puedan surgir en materia de acceso a la información. Estos mecanismos deben ser sencillos y ágiles y estar dotados de las condiciones de independencia necesarias para garantizar su eficacia.

Al respecto, tal y como hemos avanzado la Ley 19/2014 es novedosa al impulsar nuevos mecanismos para la resolución de los conflictos y, en última instancia, la garantía del derecho de acceso a la información a través de la interposición de una reclamación ante una comisión

independiente, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública que, además, facilita la posibilidad de impulsar un procedimiento de mediación entre el solicitante y la administración pública que posee la información.

Sin embargo, según la información disponible, a pesar de la diversidad de mecanismos en vigor se puede observar dos limitaciones.

En primer lugar, el bajo número de recursos interpuestos. Teniendo en cuenta que 2093 solicitudes han sido rechazadas (55,3%), el número de recursos de reposición es realmente bajo (25%). El recurso administrativo *tradicional* no se ha considerado por los solicitantes a los que se les ha denegado el acceso a la información como un mecanismo útil para resolver sus controversias ante las administraciones públicas.

En segundo lugar, el nuevo mecanismo de garantía del derecho de acceso tampoco se ha erigido como una alternativa suficientemente válida para la mayoría de los solicitantes a los que se ha denegado el acceso a la información. De acuerdo con los datos facilitados por las propias administraciones públicas, es muy bajo el número de reclamaciones interpuestas ante la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (0,28%) incluso inferior que el número de recursos administrativos.

Tabla 6: Tipo de mecanismo de garantía utilizado

Tipo de mecanismo de garantía utilizado	Núm. recursos
Número de recursos de reposición interpuestos	527
Número de recursos de reposición estimados	208
Número de reclamaciones ante la GAIP	10
Número de procedimientos de mediación ante la GAIP	6
Número de recursos contencioso-administrativo interpuestos	3
Número de quejas ante el Síndic de Greuges (Defensor del Pueblo autonómico)	3

De este modo, por el momento, el nuevo mecanismo de garantía del acceso a la información no ha comportado un cambio significativo en la manera cómo los solicitantes a los que se ha denegado el acceso a la información gestionan sus conflictos ante las administraciones públicas.

4. CONCLUSIONES

En las páginas precedentes hemos tenido la oportunidad de hacer una evaluación de algunos de las novedades introducidas por la regulación del acceso a la información que realiza la Ley 19/2014. Con los datos disponibles y aun siendo conscientes del corto lapso de tiempo existente desde la entrada en vigor de la ley y la evaluación realizada, se puede concluir que las novedades que ha introducido esta ley respecto a otras leyes aprobadas en otros estados no pueden considerarse como una innovación que haya conllevado un cambio significativo en la gestión del acceso a la información pública.

Somos conscientes de las limitaciones metodológicas de la evaluación de la Ley 19/2014 que únicamente ha podido tener en cuenta aquellos datos derivados de los cuestionarios contestados por las propias administraciones públicas y de las solicitudes presentadas por los investigadores a través del test del ciudadano oculto. En este estudio, no se han tenido en cuenta otros muchos elementos que definen las complejas dinámicas y relaciones que caracterizan la transparencia.

Sin embargo, los datos disponibles sí nos han permitido observar que la Ley 19/2014 no ha logrado incrementar significativamente el número de solicitudes de acceso a la información y, de este modo, el conocimiento público de la actividad y el funcionamiento de las administraciones públicas. Las novedades introducidas por esta norma tampoco han permitido cambiar la manera cómo las personas acceden a la información de las administraciones públicas ni como estas gestionan las solicitudes de acceso a la información.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, J.M.; Sandoval-Ballesteros, I.E. (2006): The global explosion of Freedom of Information Acts. *Administrative Law Review*, 58(winter).
- Bernadí Gil, X. (2015): Panorama de la regulació de la transparència, l'accés a la informació pública i el bon govern. En A. Cerrillo i Martínez; J. Ponce Solé (Eds.): *Transparència, accés a la informació i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: Editorial UOC-Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Cerezo Peco, F. (2016): La innovación pública sorprende a la sociedad. Oportunidades inmediatas desde la Ley 39/2015 para una desburocratización radical. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 8, 876-896.
- Cerrillo Martínez, A. (2005): E-Información: Hacia una nueva regulación del acceso a la información. *Revista Internet, Derecho y Política*, 1, 1-16.
- Cordis, A.S.; Warren, P.L. (2014): Sunshine as disinfectant: The effect of state Freedom of Information Act laws on public corruption. *Journal of Public Economics*, 115, 18-36.
- Fernández Ramos, S.; Pérez Monguió, J.M. (2014): *Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Cizur Menor: Thomson-Reuters-Aranzadi.
- Meijer, A.; Hart, P.; Worthy, B. (2015): Assessing Government Transparency: An Interpretive Framework. *Administration & Society*. doi:10.1177/0095399715598341
- Mulgan, G.; Albury, D. (2003): *Innovation in the public sector*. Retrieved from London.
- OECD (2001): *Citizens as partners. Information, consultation and public participation in policy-making*. Paris: OCDE.
- _____(2009): *Measuring Entrepreneurship. A Collection of Indicators. OECD-Eurostat Entrepreneurship Indicators Programme*. Retrieved from.
- _____(2013a): Depth of Central Government Freedom of Information Laws. En OECD (Ed.), *Factbook 2013. Economic, Environmental and Social Statistics*. Paris: OECD Publishing.
- _____(2013b): *Panorama de las Administraciones Públicas 2011*. Madrid: OECD-INAP.
- Ramírez-Alujas, Á. (2010): Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea. *Revista Buen gobierno*, 9.
- Velasco Rico, C. (2015): El dret d'accés a la informació pública: Reconeixement, límits i procediment d'exercici. En A. Cerrillo i Martínez & J. Ponce Solé (Eds.), *Transparència, accés a la informació i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: Editorial UOC-Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Worthy, B. (2013): "Some are More Open than Others": Comparing the Impact of the Freedom of Information Act 2000 on Local and Central Government in the UK. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 15(5), 395-414. doi:10.1080/13876988.2013.836300