

“TRANSPARENCIA Y SILENCIO”

*Presentación del Informe sobre la situación del
Derecho de Acceso a la Información en España y en el Mundo*

26 octubre del 2005 (18:00 horas)
OFICINA DEL PARLAMENTO EUROPEO EN ESPAÑA
Pº de la Castellana, 46
28046 Madrid

El derecho de acceso a la información

El derecho de Acceso a la Información es un derecho recogido en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, reconocido por los organismos multilaterales como derecho básico y pieza clave para asegurar la transparencia y democracia de las sociedades. Se fundamenta en el principio de que cualquier persona tiene derecho a acceder, en condiciones de igualdad, a toda información en poder de instituciones públicas sin necesidad de ser parte interesada, siempre que esto no vulnere otros derechos, como el de la intimidad o la seguridad nacional, debiendo quedar perfectamente recogidas estas excepciones por la ley.

El principio básico es que el derecho de acceso a los documentos oficiales, así como a otra información en poder de instituciones públicas, debería estar garantizado en condiciones de igualdad y bajo el amparo de una normativa clara, mientras que la negativa al acceso debiera ser una excepción y estar plenamente justificada. Es responsabilidad de los estados el asegurar que cualquier ciudadano pueda, a través de una adecuada solicitud, tener acceso a documentos e información en poder de las autoridades públicas. No obstante como la mayoría de derechos, también tiene unos límites, necesarios en una sociedad democrática, destinados a proteger otros derechos e intereses legítimos protegidos por la legalidad, como el derecho a la intimidad y la seguridad nacional.

El derecho de acceso a la información es, por tanto, un derecho humano fundamental y crucial para el desarrollo de una sociedad democrática.

Los siguientes principios representan los **estándares internacionales** sobre los cuales los gobiernos deberían garantizar este derecho, tanto normativamente, como en la práctica.

JUSTICE INITIATIVE - LOS DIEZ PRINCIPIOS SOBRE EL DERECHO A SABER

Estos diez principios surgen de una comparativa entre la legislación y la práctica en más de 60 países de todo el mundo que tienen leyes de libertad de información, estos principios proveen un conjunto claro de estándares para guiar a los grupos de la sociedad civil y legisladores en sus esfuerzos por incrementar el acceso público a la información.

1. El acceso a la información es un derecho de todos. Cualquier persona puede solicitar información, sin importar su nacionalidad o profesión. No debe haber

requisitos de ciudadanía, como tampoco necesidad de justificar las razones por las que se está buscando la información.

2. ¡El acceso es la norma – el secreto es la excepción! Toda la información en manos de los organismos gubernamentales es pública en principio. La información sólo puede ser reservada por un estrecho conjunto de razones legítimas establecidas en el derecho internacional y codificada en la ley nacional.

3. El derecho aplica a todos los entes públicos. El público tiene el derecho a recibir información en posesión de cualquier institución, ya sea financiada por organismos públicos o privados, que realicen funciones públicas, tales como abastecer agua o electricidad.

4. Realizar solicitudes debe ser sencillo, rápido y gratuito. Realizar una solicitud debe ser sencillo. El único requisito debe ser proporcionar un nombre, un domicilio y la descripción de la información buscada. Los solicitantes deben poder ingresar solicitudes de manera escrita u oral. La información debe ser suministrada inmediatamente o en un plazo corto.

5. Los funcionarios tienen la obligación de ayudar a los solicitantes. Los funcionarios públicos deben asistir a los solicitantes para realizar sus solicitudes. Si una solicitud es ingresada en un organismo público equivocado, los funcionarios deben transferir la solicitud al organismo correspondiente.

6. Las negativas deben estar justificadas. Los gobiernos sólo pueden negar el acceso a la información, si la apertura pudiera causar daño demostrable a intereses legítimos, tales como la seguridad nacional o la privacidad. Estas excepciones deben estar definidas de manera clara y específica por la ley. Toda negativa debe establecer claramente las razones para no revelar la información.

7. El interés público tiene prioridad sobre el secreto. La información debe ser difundida cuando el interés público supere cualquier daño que su apertura pueda ocasionar. Hay poderosas razones para pensar que la información sobre amenazas al medioambiente, la salud o los derechos humanos, así como la información que revela corrupción, debe ser difundida, dado el alto interés público que esa información contiene.

8. Todas las personas tienen el derecho de apelar una decisión adversa. Todos los solicitantes tienen el derecho de promover una revisión judicial efectiva sobre la negativa o no entrega de información por parte de un organismo público.

9. Los organismos públicos deben publicar de manera pro-activa información central. Todos los organismos públicos deben poner a disposición del público el acceso fácil a información sobre sus funciones y responsabilidades, sin necesidad de que esta información sea solicitada. Dicha información debe ser actualizada, clara y en lenguaje sencillo.

10. El derecho debe ser garantizado por un órgano independiente. Una agencia independiente, como un defensor(a) del pueblo o comisionado(a), debe ser establecida para revisar las negativas, promover el conocimiento y avanzar en el derecho de acceso a la información.

El ejercicio del derecho de acceso a la información, a parte de ser necesario para una sociedad respetuosa con los derechos humanos, lleva asociados una serie de **beneficios sociales**:

- ? Permite incrementar el **conocimiento ciudadano** de los asuntos públicos, promoviendo la **participación informada** en la toma de decisiones que afectan al interés común.
- ? Incrementa **transparencia y la credibilidad** de las instituciones públicas, y por tanto estimula la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, reforzando su pertenencia y responsabilidad respecto del grupo.
- ? Promueve la **eficacia y eficiencia** en las instituciones públicas, que habrán de establecer unos procesos internos para facilitar la información solicitada, que les permitan cumplir con los requisitos legales establecidos. Además, el hecho de que su gestión pública pueda ser examinada por todos aumentará el sentimiento de responsabilidad sobre su propio trabajo.
- ? Ayuda, así a **evitar malas prácticas** en la Administración, facilitadas a menudo por la cultura secretista, y permite a los ciudadanos controlar la integridad de los funcionarios públicos dificultando el camino a la corrupción.
- ? Supone un **recurso de incalculable valor para el ejercicio de derechos y desempeño profesional** de la ciudadanía, asociaciones de la sociedad civil, empresas, periodistas y medios de comunicación, abogados y clase política en general.

Estudio internacional "Transparency and Silence"

La organización no gubernamental *Open Society Justice Initiative* ha desarrollado una metodología y una herramienta de diagnóstico para analizar la situación del derecho al acceso a la información pública en diferentes países, permitiendo establecer comparaciones, tanto en el desarrollo legislativo, como en la aplicación real de las leyes existentes. El estudio resultante de estos análisis, denominado *Transparency and Silence*, además de facilitar un diagnóstico de la situación en un momento concreto, trata de establecer una relación de colaboración desde la que mejorar los procesos y apoyar los desarrollos legislativos que afecten a este derecho.

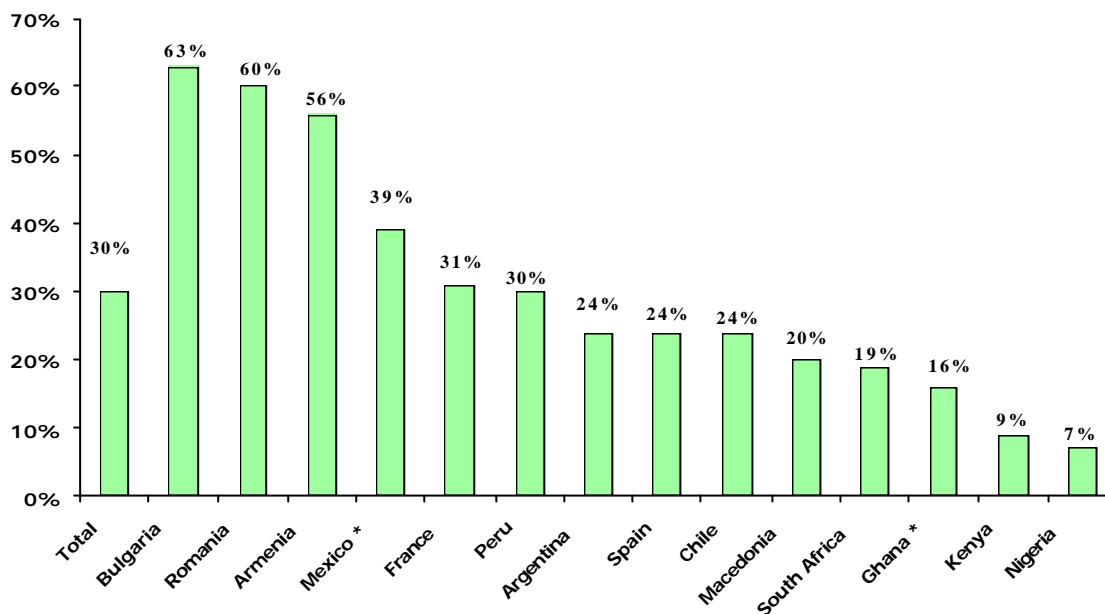
Este estudio se ha desarrollado por segundo año, ampliando el número de países de los 5 analizados en el 2003, a los 14 que ahora conforman el informe correspondiente al año 2004 y que pertenecen a tres continentes, Europa, África y América.

La metodología utilizada, que se ha aplicado de manera coordinada en todos los países, ha consistido, por un lado, en la realización de un estudio de la situación jurídica del derecho de acceso a la información en la legislación de cada país. Y por otro, en una experiencia práctica sobre una muestra de instituciones públicas (y privadas que lleven a cabo servicios de interés público), a las que siete perfiles de ciudadanos remitieron solicitudes de información, con ciertos criterios sobre el tipo de solicitud, esfuerzo por conseguir la información, plazos de respuesta, etc. Con el soporte de una base de datos on-line, cada uno de los países fue introduciendo los resultados cuantitativos y cualitativos obtenidos, para posteriormente realizar un informe sobre la situación del derecho, tanto a nivel legislativo como práctico, en su país. En España el estudio (Transparencia y Silencio) ha sido dirigido, coordinado y realizado por Sustentia (www.sustentia.com) en coordinación con la *Open Society Justice Initiative*.

Por su parte, el informe *Transparency and Silence* de *Open Society Justice Initiative* da una visión global y transversal del derecho, presentando diferencias, coincidencias y comparaciones, en base a los resultados obtenidos, tanto en el análisis normativo, como en la práctica, en los 14 países incluidos en este informe internacional.

A nivel práctico y en lo que respecta a los resultados, es más difícil conseguir una respuesta de una Administración Pública en España, que en países como Bulgaria, Rumania, Armenia, México, Perú o Francia. Argentina y Chile quedan a la par con

España, donde sólo el 24% de las solicitudes que se enviaron obtuvieron una respuesta satisfactoria y sólo Macedonia, Sudáfrica, Ghana, Kenia y Nigeria tienen resultados peores.



Algunos de los países objeto del estudio tienen o tuvieron un importante problema de credibilidad de sus instituciones públicas después de muchos años de corrupción e ineficacia, donde el poder de lo estatal no tenía claros límites y su ejercicio se desarrollaba entre la discrecionalidad y el secretismo. Por supuesto, por el hecho de haber actuado en promover el derecho estos problemas no se han solucionado totalmente, sin embargo, aquellos países con iniciativas legislativas de protección de este derecho, se muestran claramente más eficaces a la hora de responder a las solicitudes de la ciudadanía (es el caso de Bulgaria, Rumania, Armenia, México y Perú). Esto demostraría cómo el reconocer el derecho de la ciudadanía a escrutar la gestión pública opera en beneficio del propio sistema que gana en transparencia, eficiencia y eficacia, y haciendo más difícil pervivir las situaciones de corrupción y secretismo, que desde siempre han viajado de la mano.

El que se demuestre que en países con menores recursos y con democracias más jóvenes que la española, las Instituciones Públicas se muestran más eficaces a la hora de responder a sus ciudadanos y ciudadanas, debería ser un dato que nos hiciese reflexionar sobre hasta qué punto la cultura democrática y de transparencia ha calado en el sistema público español y, por añadidura, en su ciudadanía.

Resultados en España

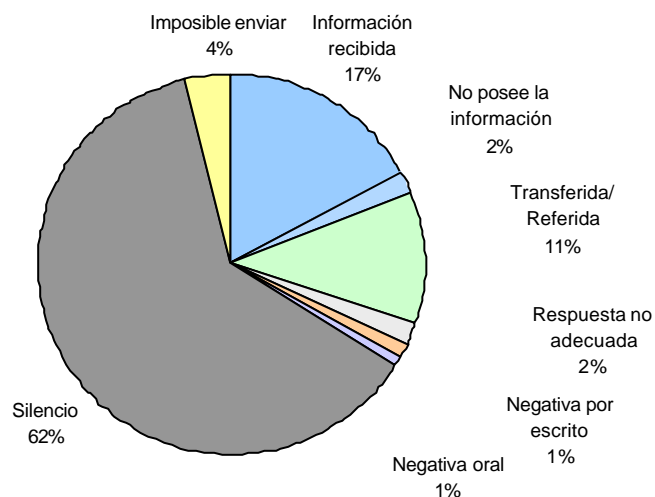
El informe "Transparencia y Silencio" pone de manifiesto que en la actualidad en España, no existe una ley que regule el derecho de acceso a la información pública. El marco jurídico español sólo incorpora un reconocimiento explícito a este derecho en la Ley 38/1995, que se refiere exclusivamente a temas medioambientales, vinculado por una directiva europea. Para el resto de temas, la Ley 30/1992 de Procedimiento Administrativo, y el Real Decreto 208/1996, se refieren al derecho al acceso a archivos y documentos, no a información pública en general y aluden en varias ocasiones a la condición de parte interesada del solicitante. Estos dos aspectos son muy sensibles, pues el que se limite el acceso a archivos y documentos excluye la posibilidad de la pregunta/ respuesta como forma más inmediata para la ciudadanía de solicitar

información, y porque la condición general de ser parte interesada, excede en muchos casos lo necesario para proteger el derecho a la intimidad.

En cuanto al análisis práctico del caso español, las 18 instituciones escogidas como muestra fueron las siguientes:

- ? **A nivel ministerial:** Presidencia del Gobierno, Ministerio de Defensa, Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Justicia, Ministerio de Economía y Hacienda, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- ? **Instituciones Judiciales:** Tribunal Supremo y Tribunal Superior de Justicia de Madrid.
- ? **Instituciones Regionales y Locales:** de la Comunidad Autónoma de Madrid, Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, y la Dirección General de la Mujer (C.A.M.); Ayuntamiento de Madrid, Área de Gobierno de Empleo y Servicios a la Ciudadanía; Ayuntamiento de Móstoles (Madrid). Área de Sanidad, Servicios Sociales, Consumo, Mayores y Cooperación; Ayuntamiento de Tres Cantos (Madrid); Junta Municipal de Distrito Ciudad Lineal (Madrid); Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid.
- ? **Paraestatales** (*Empresas públicas o privadas que prestan servicios públicos*): TVE (Televisión Española) y Endesa (compañía privada de servicios de electricidad)

Los resultados agrupados obtenidos demuestran la escasa implantación de medidas destinadas a la contestación de solicitudes de información de los ciudadanos y el evidente dominio del silencio administrativo, como la forma más habitual de respuesta de las instituciones públicas (y en algún caso privadas). A continuación se muestran los resultados generales de forma gráfica:



Entre las conclusiones del estudio se manifiestan como necesarios los siguientes **pasos a seguir**, para asegurar y promover el derecho de acceso a la información de los ciudadanos en España, teniendo en cuenta la experiencia de otros países. Trabajar en tres líneas:

Por un lado en la legislativa, **aprobando una ley** que consagre el derecho de acceso a la información pública según los estándares internacionales, y estableciendo el desarrollo normativo necesario para que se ponga en práctica en todas las instituciones públicas.

También las administraciones públicas deben velar por la protección de este derecho implantando o mejorando **sistemas y procesos eficaces** que permitan dar satisfacción a las solicitudes de información de los ciudadanos.

Por último se deben tomar acciones de los distintos agentes de la sociedad y las administraciones públicas para **promover, informar, sensibilizar** sobre este derecho a la sociedad. El objetivo debería ser **hacer ver a todos los miembros de la sociedad** (personas, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, empresas, etc.) cómo el acceso a la información es relevante a la hora de tomar decisiones en cuestiones públicas y de la vida diaria, o cómo potencia las posibilidades de tener una sociedad mejor informada y participativa.

Si la información es poder, la información pública es poder para todos y, por tanto, esta es la base para seguir construyendo una sociedad realmente democrática.

Presentación y publicación del informe

El día 26 de Octubre (18:00 h.) se presentará, en la Oficina del Parlamento Europeo en España (Pº de la Castellana 46 – Madrid), el informe “Transparencia y Silencio” sobre la situación del Derecho de Acceso a la Información en España y en el Mundo, haciéndose especial énfasis en los resultados de nuestro país.

Se puede acceder a los informes específicos sobre España e Internacional en la web de Sustentia (www.sustentia.com), donde también se pueden encontrar diversos enlaces y documentación de interés sobre el Derecho de Acceso a la Información.