

# GUÍA SOBRE LOS ELEMENTOS CLAVE DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

## ÍNDICE

1. ¿Qué es el derecho de acceso a la información y quiénes son los beneficiarios de esta herramienta? .....	2
2. El derecho de acceso a la información: Fundamentos .....	3
2.1 ¿A qué tipo de información se aplica? .....	3
2.2 ¿Qué significa «en poder de»? .....	3
2.3 ¿Quién puede solicitar información? .....	3
2.4 ¿Qué organismos deben respetar el derecho de acceso a la información? .....	4
2.5 ¿Cómo deben formularse y presentarse las solicitudes? .....	4
2.6 El deber de asistir a los solicitantes .....	4
2.7 Confidencialidad .....	5
2.8 Plazos de respuesta a las solicitudes .....	5
2.9 Acuse de recibo .....	5
2.10 Respuestas .....	6
3. Excepciones .....	7
3.1 Excepciones a la norma y cómo aplicarlas .....	7
3.2 Solicitudes vejatorias .....	7
4. Publicación proactiva .....	9
5. Estadísticas de cumplimiento .....	12

## 1. ¿QUÉ ES EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y QUIÉNES SON LOS BENEFICIARIOS DE ESTA HERRAMIENTA?

En esta sección se define brevemente el derecho de acceso a la información tal y como lo establecen las normas internacionales, y se explica cómo se aplica a los municipios, así como el modo en que puede utilizarse la herramienta de acceso a la información de ACT para evaluar el cumplimiento de este derecho humano fundamental.

El acceso a la información es un derecho fundamental reconocido internacionalmente que permite a los ciudadanos acceder a los datos, información o documentos producidos o en poder de las administraciones públicas, así como de cualquier persona física o jurídica que opere con fondos públicos o desempeñe funciones públicas (en adelante, denominados colectivamente «organismo público»).

En virtud de este derecho, la persona -independientemente de su ciudadanía o estatus de residencia- puede solicitar información, sin necesidad de motivar la solicitud, y tiene derecho a:

- » ser informada por escrito por un organismo público sobre si tiene la información solicitada;
- y
- » a que se le comunique dicha información, salvo excepciones limitadas, que deben estar permitidas por las normas internacionales, deben estar específicamente establecidas en la ley y deben estar sujetas a pruebas de daño y de interés público.

Todas las autoridades públicas están obligadas a hacer efectivo este derecho a través de lo que se conoce como leyes de acceso a la información, a veces también denominadas leyes de libertad de información.

La herramienta de acceso a la información de ACT evalúa el grado de cumplimiento de esta obligación legal por parte de un organismo público concreto y genera recomendaciones sobre cómo puede mejorar su marco legal y/o sus sistemas internos para garantizar el pleno disfrute de este derecho fundamental. La herramienta de acceso a la información de ACT está diseñada específicamente para que los organismos de la administración local, como los municipios y los gobiernos regionales, realicen esta autoevaluación. Las recomendaciones generadas por la herramienta de acceso a la información de ACT permitirán a un municipio alinear sus normas de acceso a la información con los más altos estándares y mejores prácticas internacionales.

## 2. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN: FUNDAMENTOS

En esta sección exponemos en profundidad los principales elementos de las leyes de acceso a la información, con el fin de orientar a quienes vayan a responder a las preguntas de la herramienta de acceso a la información de ACT.

### 2.1 ¿A qué tipo de información se aplica?

El derecho de acceso a la información se aplica, en principio, a toda la información en poder de un organismo público. El marco jurídico debe dejar claro que por «información» o «documentos» se entiende cualquier información registrada que se posea en cualquier forma, por ejemplo, impresa en papel o almacenada en formato electrónico, o como grabación sonora, visual o audiovisual.

No hay obligación de crear nueva información para cumplir con una solicitud de información, pero, si la información que responde a la solicitud puede compilarse a partir de los documentos que se tienen, entonces debe hacerse. Del mismo modo, si la información puede extraerse de una base de datos mediante un script de búsqueda relativamente sencillo, debe hacerse.

### 2.2 ¿Qué significa «en poder de»?

Se considera que la información solicitada está «en poder de» a efectos de las leyes de acceso a la información cuando cumple uno de los siguientes criterios:

- » La información está en poder del municipio en el momento de la solicitud;
- » La información está almacenada electrónicamente, ya sea en un ordenador dentro de las oficinas del organismo público o en servidores externos o en la nube;
- » La información está en poder de otras organizaciones y autoridades en nombre del municipio;

### 2.3 ¿Quién puede solicitar información?

Cualquier persona física o jurídica - independientemente de su condición de ciudadano/a o país de residencia - tiene derecho a solicitar información a cualquier organismo público. Nunca se debe exigir que se demuestre la identidad ni que se justifiquen los motivos de la solicitud.

Se observa que, a nivel práctico, los solicitantes deberán utilizar una de las lenguas oficiales en las que trabaja el organismo público. Dicho esto, en muchos países del mundo hay organismos públicos que también aceptan solicitudes en inglés.

## 2.4 ¿Qué organismos deben cumplir con el derecho de acceso a la información?

El derecho de acceso a la información se aplica a todos los organismos públicos. El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha definido este derecho como aplicable a «*Todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y otras autoridades públicas o de gobierno, cualquiera que sea su nivel (nacional, regional o local), pueden dar lugar a la responsabilidad del Estado parte*».

Es normal que la ley de acceso a la información se aplique a todos los organismos que operan con fondos públicos o desempeñan funciones o servicios públicos. En algunos casos, la ley de acceso a la información se extenderá a otros organismos privados cuando exista un interés público particular en garantizar la transparencia.

## 2.5 ¿Cómo deben formularse y presentarse las solicitudes?

No debe haber requisitos formales sobre lo que debe incluirse en una solicitud, más allá del nombre y una dirección (postal o electrónica) del solicitante, además de una descripción de la información o los documentos que se buscan. No es necesario mencionar la base jurídica de la solicitud. Nunca se debe exigir que se justifique por qué se quiere la información, ni cómo se va a utilizar.

La ley debe dar opción a que el solicitante especifique el formato preferido para recibir la información (por ejemplo, formato impreso o electrónico). El organismo público debe estar obligado a proporcionar la información en el formato solicitado, incluidas las solicitudes de registros electrónicos si estos existieran o pudieran generarse fácilmente.

Las solicitudes de acceso a la información deben permitirse por cualquier medio disponible, ya sea escrito u oral. El organismo público debe facilitar una dirección postal y una dirección de correo electrónico a las que los solicitantes puedan enviar sus solicitudes de información o pedir ayuda para formular la solicitud. Un organismo público también puede ofrecer formularios en línea.

## 2.6 El deber de asistir a los solicitantes

Los organismos públicos deben estar obligados por ley a proporcionar orientación y asistencia a los solicitantes.

Cuando una persona no pueda presentar su solicitud por escrito, por ejemplo debido a una

discapacidad, la autoridad pública debe asegurarse de que se le presta la asistencia adecuada para que pueda presentar una solicitud de información.

## 2.7 Confidencialidad

El funcionario público encargado de tramitar las solicitudes debe garantizar la protección de los datos personales del solicitante, al igual que cualquier otro funcionario público que trate la solicitud en el curso de su respuesta.

Esta protección debe mantenerse si la solicitud requiere la consulta a terceros (por ejemplo, a empresas), a los que nunca debe darse el nombre del solicitante.

Del mismo modo, si la información está en poder de contratistas externos en nombre del organismo público, el nombre del solicitante no deberá facilitarse a la empresa externa.

## 2.8 Plazos de respuesta a las solicitudes

La ley debe establecer el plazo máximo para responder a una solicitud. Los estándares internacionales y el derecho comparado muestran que el máximo es de 15 a 20 días hábiles (de tres semanas a un mes). En toda la Unión Europea la media es de 15 días hábiles, es decir, tres semanas.

Este plazo debe empezar a contar desde el día en que se presenta la solicitud (presentación electrónica) o desde el día en que se recibe (envío postal). Se debe hacer todo lo posible para responder a las solicitudes cuanto antes, alcanzando el plazo máximo sólo en casos excepcionales.

Si un organismo público tiene parte de su información almacenada o gestionada por contratistas externos, debe asegurarse de que el contrato estipule que la información debe proporcionarse rápidamente, para permitir que el organismo público cumpla con los plazos previstos por la ley.

La ley debería permitir una ampliación única de este plazo, por otro periodo de hasta 20 días hábiles, en casos excepcionales, tales como una solicitud compleja que implique un gran número de documentos.

## 2.9 Acuse de recibo

Es una buena práctica emitir un acuse de recibo tan pronto como se reciba una solicitud. Este acuse de recibo debe incluir un número de referencia de seguimiento, un correo electrónico y/o un número de teléfono de contacto, e información sobre los derechos del solicitante en virtud de

la ley, tales como el derecho a recurrir en caso de silencio administrativo.

## 2.10 Respuestas

Hay varias respuestas posibles a una solicitud de acceso a la información. Una es proporcionar la información, otra es informar al solicitante de que la información no está en su poder. En algunos casos, se denegará el acceso a la información, en parte o en su totalidad (véase el punto 3 sobre excepciones).

La información debe proporcionarse en el formato señalado por el solicitante en su petición. Incluso cuando no se haya especificado, el formato debe ser legible por máquina (por lo que no debería ser un PDF escaneado, por ejemplo). Los datos deben proporcionarse en formatos de datos abiertos, con licencias que permitan su reutilización.

Los solicitantes deben tener siempre la libertad de utilizar los documentos y datos que han recibido de la forma en que deseen. Al fin y al cabo, la información que se da a una persona puede darse a conocer a cualquier otra, así que no importa si la información se comparte o se publica en línea.

En todos los casos, el organismo público también debe proporcionar al solicitante información sobre cómo recurrir en caso de que no esté satisfecho con la respuesta recibida. Esto debería incluir detalles sobre las revisiones internas de la decisión (si es una opción), o una apelación a un organismo de supervisión (comisionado de información o similar) y/o a los tribunales.

### 3. EXCEPCIONES

#### 3.1 Excepciones a la norma y cómo aplicarlas

Toda la información en poder de los organismos públicos se considera, prima facie, pública. Sin embargo, las normas internacionales permiten denegar el acceso a determinada información siempre que su divulgación (a) perjudique un interés legítimo protegido y (b) no exista un interés público superior en su divulgación.

El Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos establece una serie de limitaciones que se incluyen normalmente en las leyes de acceso a la información. Estas son:

- i) la seguridad nacional, la defensa y las relaciones internacionales;
- ii) la seguridad pública;
- iii) la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de actividades criminales;
- iv) las investigaciones disciplinarias;
- v) la inspección, control y supervisión por autoridades públicas;
- vi) la intimidad y otros intereses privados legítimos;
- vii) los intereses económicos y comerciales;
- viii) las políticas estatales de cambio de moneda, monetarias y económicas;
- ix) la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia;
- x) el medio ambiente; o
- xi) las deliberaciones dentro o entre autoridades públicas en lo referente al examen de un asunto.

Siempre que se deniegue el acceso a la información, completo o parcial, la autoridad pública debe explicar al solicitante las razones por las que se deniega la publicación completa. Esta justificación debe incluir la base jurídica de la denegación (el artículo pertinente de la ley correspondiente), y una explicación de cómo y por qué se perjudica un interés particular, así como evidencias de la debida consideración de la prueba de interés público.

#### 3.2 Solicitudes vejatorias

Algunas leyes de acceso a la información también permiten a los organismos públicos negarse a tramitar las solicitudes que se consideren de algún modo «vejatorias» u «obstructivas». El término

exacto utilizado dependerá de la legislación nacional.

La negativa a tramitar una solicitud debe ser algo que ocurra en muy raras ocasiones, cuando la naturaleza de la solicitud haga imposible responderla, o porque contenga un lenguaje muy ofensivo o amenazas y/o cuando la interacción continua con un solicitante se convierta en una carga para la autoridad pública.

Un organismo público siempre debe esforzarse por ayudar a los solicitantes a formular las solicitudes de forma adecuada y clara, y debe haber un esfuerzo por proporcionar al solicitante la información que se busca, si esta es clara.

En el caso de que se deniegue la tramitación de una solicitud «vejatoria», debe aportarse una justificación sólida, y el solicitante debe recibir información sobre el proceso de apelación.



#### 4. PUBLICACIÓN PROACTIVA

Las normas internacionales dejan claro que el derecho de acceso a la información impone obligaciones positivas a los organismos públicos para que publiquen información de forma proactiva. En otras palabras, el derecho de acceso a la información no debe depender de tener que hacer solicitudes.

La información que debe publicarse debe estar relacionada con el funcionamiento del organismo público y debe incluir información que permita al público realizar un seguimiento de la toma de decisiones y hacer que el organismo rinda cuentas de su funcionamiento y de cómo gasta los fondos públicos.

Los elementos básicos de cualquier norma sobre publicación proactiva deben incluir:

- **Información institucional:** Base jurídica de la institución, reglamento interno, descripción de funciones y competencias.
- **Información organizativa:** Estructura organizativa, que debe incluir al personal clave, como el jefe del organismo y de cada departamento, y los bienes (inmuebles) en poder del organismo público.
- **Información operativa:** Estrategia y planes (anuales y plurianuales), programas con objetivos específicos, actividades, evaluaciones de cumplimiento y resultados.
- **Políticas, leyes y decisiones:** Decisiones, reglamentos, resoluciones, acuerdos y otros actos formales, en particular los que afectan directamente al público y/o constituyen una interpretación de la ley o tienen efectos jurídicos.
- **Información presupuestaria:** Presupuesto: previsto y real; ingresos de todas las demás fuentes (servicios, propiedades, organizaciones internacionales, etc.); informes de gastos, detallados, actualizados periódicamente y disponibles para los años anteriores; informes de auditoría y evaluaciones (todas las copias históricas deben estar disponibles).
- **Contratación pública:** Información detallada sobre los procesos de contratación pública, los criterios, el número de participantes, los importes licitados y los resultados de la toma de decisiones sobre las solicitudes de licitación con detalles de la oferta y el adjudicatario; información sobre los contratos menores (los emitidos sin proceso de licitación) con los nombres de los contratistas, los valores del contrato, los detalles del trabajo que se va a realizar; información sobre otros acuerdos firmados, con detalles sobre las partes, el propósito, el valor, el plazo de duración y las enmiendas; copias de los contratos y acuerdos, informes provisionales, modificaciones de los contratos, evaluaciones provisionales y finales, informes sobre la finalización de los contratos e informes de

auditoría.

- **Ayudas y subvenciones:** Información sobre los beneficiarios de las ayudas y subvenciones, los objetivos, los importes y los informes de ejecución y evaluación.
- **Gastos de viaje, misiones y entretenimiento:** Gastos de viaje (transporte, alojamiento, comidas, entretenimiento, entre otros) de todos los funcionarios públicos de alto y medio nivel; resumen de los gastos de todos los demás funcionarios públicos en reuniones, eventos y gastos de entretenimiento.
- **Funcionarios públicos:** Nombres de los altos cargos y sus responsabilidades, junto con sus perfiles, información sobre su carrera; salarios de todos los cargos electos, los altos cargos públicos (incluidos los asesores de designación política), los directores de empresas privadas de gestión pública, etc.; escalas salariales por puestos para todos los demás funcionarios; declaraciones de bienes y declaraciones de conflicto de intereses de todos los cargos electos, los altos cargos públicos (incluidos los asesores de designación política), los directores de empresas privadas de gestión pública, etc.
- **Reuniones abiertas:** Información sobre las reuniones, incluyendo cuáles son abiertas y cómo asistir a ellas.
- **Toma de decisiones y participación pública:** Copias de los proyectos de políticas, decisiones y reglamentos junto con los informes probatorios y las evaluaciones de impacto que se están utilizando en el proceso de toma de decisiones, junto con los plazos y los momentos de toma de decisiones, para permitir los comentarios del público; información sobre cómo participar en los procesos de consulta estructurados y, después de cada proceso, un informe sobre cómo se han tenido en cuenta las aportaciones del público.
- **Grupos de interés y transparencia de los grupos de interés (lobistas):** Las agendas de todos los altos cargos públicos; las actas de todas las reuniones celebradas con los grupos de presión y otros grupos de interés; el registro institucional/nacional de grupos de interés.
- **Servicios públicos, reclamaciones, denuncias:** Descripciones de los servicios ofrecidos al público, orientación, copias de los formularios, información sobre las tasas y los plazos; información de contacto para el público, incluido el servicio de apoyo/información a la ciudadanía; información sobre cómo presentar quejas formales sobre el organismo, incluido el mecanismo a nivel institucional y/o la información de contacto de una oficina del defensor/a del pueblo o similar.
- **Conjuntos de datos y estadísticas:** Los conjuntos de datos y las estadísticas recopiladas por el organismo deben indicarse en el sitio web del organismo, y estar disponibles para su descarga o con enlaces al portal de datos abiertos correspondiente.



- **Publicaciones:** Información sobre las publicaciones editadas, incluyendo si las publicaciones son gratuitas o el precio si están a la venta.
- **Transparencia y derecho a la información:** Información sobre el derecho de acceso a la información y cómo solicitarla, incluyendo los datos de contacto de la persona responsable en cada organismo público; publicación de las solicitudes recibidas, la información solicitada, los recursos y los resultados; toda la información que se solicita con frecuencia (por ejemplo, tres o más veces); estadísticas sobre las solicitudes.

## 5. ESTADÍSTICAS DE CUMPLIMIENTO

Los organismos públicos deben considerar la posibilidad de publicar los detalles de su desempeño en la gestión de las solicitudes de información. Estos datos deben incluir:

- » El número de solicitudes recibidas;
- » Los tiempos de respuesta;
- » El número de solicitudes en las que se concedió la información en su totalidad;
- » El número de solicitudes en las que se concedió la información parcialmente;
- » El número de solicitudes en las que se denegó el acceso a la información;
- » El número de veces que se han recurrido las decisiones (ya sean revisiones internas o recursos ante los órganos de supervisión o los tribunales) y los resultados de estos recursos.