

# INFORME DEL PRIMER CUATRIMESTRE DE TUDERECHOASABER.ES



## **AGRADECIMIENTOS:**

Este informe ha sido desarrollado por el equipo de turederechoasaber.es. En concreto han participado Mar Cabra, Hugo Garrido y Javier de Vega de la Fundación Ciudadana Civio y Tanya Almanzar, Elena Arrontes, Alicia Costas y Victoria Anderica de Access Info Europe.

Merecen un agradecimiento especial David Cabo por el constante apoyo a nivel técnico, Helena Viladás por su participación inicial en el proyecto, a todo el equipo de la Fundación Ciudadana Civio y de Access Info Europe y especialmente a Jacobo Elosua y Helen Darbshire por el apoyo constante.



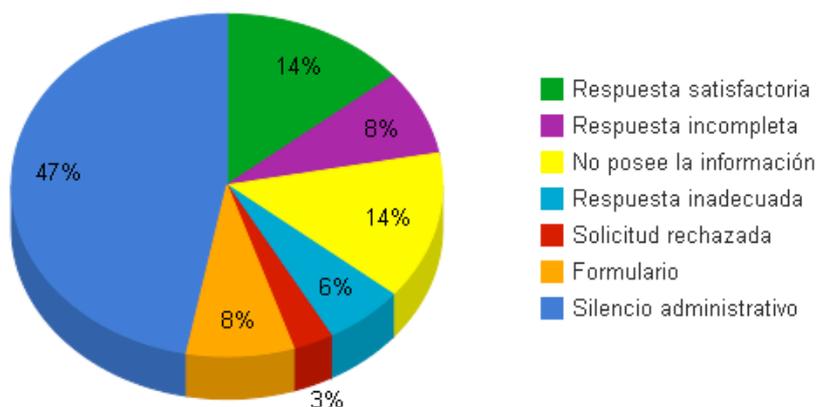
## ÍNDICE

Resultados generales .....	4
Recomendaciones .....	6
Introducción .....	9
<i>Metodología</i> .....	9
<i>Resultados</i> .....	10
Análisis por tipos de respuesta .....	12
<i>Respuestas Satisfactorias (14% - 54 solicitudes)</i> .....	12
<i>Respuestas incompletas (8% - 28 solicitudes)</i> .....	12
<i>No posee la información (14% - 53 solicitudes)</i> .....	13
<i>Respuesta inadecuada (6% - 22 solicitudes)</i> .....	13
<i>Denegación y Rechazo de solicitudes de información (3% - 11 solicitudes)</i> .....	14
<i>Silencio administrativo (47% - 175 solicitudes)</i> .....	15
<i>Remisión a formularios propios (8% - 30 solicitudes)</i> .....	15
3. Respuestas por instituciones .....	17
4. Solicitudes de información medioambiental .....	20
5. Solicitudes sobre el gasto del dinero público .....	22

## RESULTADOS GENERALES

Este informe, que recoge los datos de los primeros cuatro meses de actividad de la web [tuderechoasaber.es](http://tuderechoasaber.es), demuestra que la mayoría de las solicitudes de información realizadas por los usuarios no obtienen respuesta. El 47% de las peticiones obtienen silencio administrativo, a pesar de que éste es un momento clave para el acceso a la información en España, ya que se está tramitando la Ley de Transparencia. Además, tan solo el 14% de las solicitudes acaban con una respuesta satisfactoria, lo cual indica que queda mucho camino por andar para conseguir implementar un buen sistema de transparencia.

### Resultados Finales



Desde [tuderechoasaber.es](http://tuderechoasaber.es), los usuarios se han comunicado en 534 ocasiones con alguna institución española entre el 22 de marzo y el 21 de julio de 2012. Sin embargo:

- 89 fueron excluidas por no tratarse de solicitudes de información sino quejas o reclamaciones.
- Otras 72 no han sido incluidas por, a falta de respuesta, no haber transcurrido a fecha 21 de julio los tres meses necesarios (uno para información medioambiental) para considerar efectivo el "silencio administrativo", según la legislación vigente.

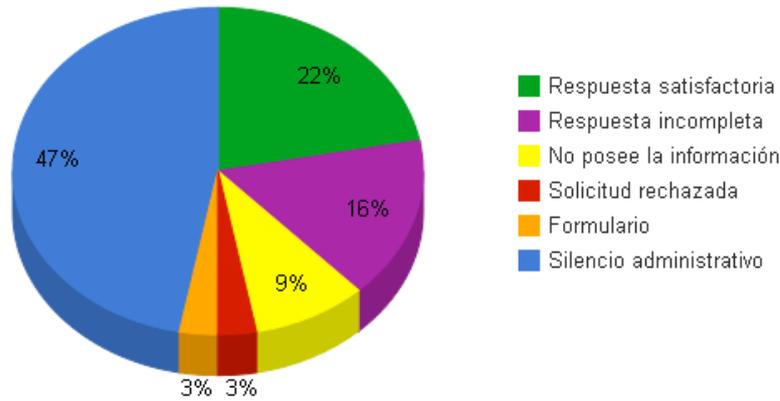
Por tanto, en este informe se han analizado **373 peticiones de información**, todas ellas con respuesta o con "silencio administrativo" efectivo dentro del periodo considerado.

España es el único país de Europa con más de un millón de habitantes que no tiene una ley de acceso a la información pública y la única ley (Ley 30/2992) que reconoce un acceso parcial a la información de las instituciones es muy restrictiva<sup>1</sup>. Sí existe una normativa que regula el acceso a la información de medio ambiente (Ley 27/2006), por la cual se debe responder a la petición en 30 días. Sin embargo, incluso en ese caso, las cifras siguen siendo negativas. Tan solo fueron contestadas de forma satisfactoria en un 22% de las solicitudes, con un 47% de silencio administrativo.

<sup>1</sup> Se trata del artículo 37 de la ley 30/1992 que reconoce un derecho de acceso muy limitado. Desde Access Info Europe no lo consideramos una ley de acceso a la información. Ver análisis de esta legislación:

[http://www.access-info.org/documents/Access\\_Docs/Advancing/Spain/Anlisis\\_9\\_principios\\_y\\_legislacin\\_espaola.pdf](http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/Spain/Anlisis_9_principios_y_legislacin_espaola.pdf)

## Resultados Solicitudes de Información Medioambiental



Los resultados mostrados por este informe **reflejan una situación de acceso a la información muy deficiente**. Pero aún más preocupante es comprobar que el nivel de acceso apenas mejora respecto a los datos recabados en años anteriores por Access Info Europe, en los que el silencio administrativo era de media del 50%<sup>2</sup>.

El 69% de las solicitudes fueron dirigidas a instituciones nacionales, pero también se enviaron solicitudes a nivel autonómico y local, además de a otro tipo de instituciones como empresas públicas o partidos políticos. En general, pocas de las instituciones han respondido correctamente a las solicitudes, siendo las instituciones autonómicas las que mejor han respondido, con un 25% de silencio administrativo y un 25% de respuestas satisfactorias.

---

<sup>2</sup> 2006, Transparencia y Silencio: 61% de silencio; 2008, Cuando lo Público no es público: 35% de silencio y un 43% de contestaciones denegando el acceso; 2010, 6QC: puesto 66 de 80, 50% de silencio y ninguna información recibida; 2010, TUWYD: silencio ante las preguntas que ya hicieron y ahora están en juicio; 2011 La campaña de las 100 preguntas: 84% de las solicitudes no resueltas positivamente con un 42% de silencio.

## RECOMENDACIONES

El análisis del primer cuatrimestre de actividad de tuderechoasaber.es también arroja luz sobre una serie de patrones de comportamiento en las instituciones públicas españolas que afectan muy negativamente a la relación y comunicación con los ciudadanos. Además, evidencian problemas graves en el sistema español de transparencia.

El pasado 27 de julio de 2012 el Gobierno aprobó el [Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#) y lo remitió al Congreso de los Diputados para su debate parlamentario. Debemos señalar que muchas de las carencias que presenta ese Proyecto de Ley<sup>3</sup> corren el riesgo de no solucionar los problemas que hemos descubierto en la práctica. Por eso, hacemos las siguientes recomendaciones:

### **1. Todas las instituciones deben tener un e-mail de contacto**

Uno de los obstáculos que hemos tenido a la hora de desarrollar la web tuderechoasaber.es ha sido que muchas instituciones no tienen un e-mail de contacto para poder dirigirse a ellas. Esto hoy en día no tiene ningún sentido ya que el correo electrónico es el medio de comunicación más utilizado entre la sociedad y dentro de las mismas administraciones. Este problema va de la mano de otro: no se indica de forma clara quiénes son los responsables de los diferentes temas en cada institución, lo que hace muy difícil saber a dónde se puede enviar una solicitud de información.

Una práctica dentro de las instituciones españolas es utilizar formularios para enviar todo tipo de comunicaciones. Esto provoca, además del mismo problema de falta de comunicación directa con la persona que atiende la solicitud, muchas veces se requiera dar mucha información para hacer una solicitud, como el DNI o una dirección postal. Además una de las ventajas de tuderechoasaber.es es que todas las solicitudes quedan publicadas en la página, esto conlleva dos ventajas la primera que el solicitante que quiera hacer una pregunta que ya se había hecho no tiene que volver a hacer y segundo que las instituciones no tienen que volver a contestar a las mismas preguntas; si utilizamos formularios esta ventaja se pierde.

El Proyecto de Ley plantea la posibilidad de enviar solicitudes por medios electrónicos, lo cual es un gran avance. Sin embargo, solo prevé la obligación de crear unidades de información, es decir, de nombrar un responsable para moderar las solicitudes de información para la Administración General del Estado, pero no para cada institución.

***La primera recomendación es, por lo tanto, que la ley contemple la obligación de que toda institución pública nombre un responsable de información y que este tenga un email de contacto para poder dirigir las solicitudes de información.***

### **2. Todas las instituciones deben tener las mismas obligaciones de publicación proactiva de información**

En anteriores informes de Access Info Europe ya se destacaba que hay tendencias claras en cuanto a la información más solicitada: una gran cantidad de solicitudes están relacionadas con la ejecución del presupuesto y los resultados de las políticas que se han llevado a cabo. Comprendiendo esto, el Proyecto de Ley de Transparencia prevé acertadamente una serie de obligaciones de publicación proactiva de información. El problema es que la propia ley excluye a muchas instituciones de esta obligación.

---

<sup>3</sup> Ver análisis y recomendaciones de Access Info Europe sobre el Proyecto de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno: <http://www.access-info.org/es/coalicion-pro-acceso/274-comentarios-proyecto-de-ley-esp-2012>

***La segunda recomendación es que las obligaciones de publicación proactiva de información previstas en el proyecto de ley de transparencia sean exigibles a todas las instituciones públicas.***

### **3. Reconocimiento del silencio administrativo positivo**

El tercer gran problema que hemos detectado es que un gran porcentaje de solicitudes no encuentra ninguna respuesta: el 47%. En nuestro país, el silencio administrativo es negativo, lo que implica que si una institución no contesta en el plazo que tiene por ley, se entiende que la solicitud ha sido denegada.

Esta práctica atenta directamente contra los principios básicos del derecho de acceso a la información, ya que las denegaciones de información deben ser siempre motivadas. Esta situación no cambiará según el planteamiento del Proyecto de Ley. En un lugar como España, donde claramente no existe una cultura de la transparencia, mantener un silencio administrativo negativo supondría un impacto devastador a la implementación de la futura ley de transparencia.

Por otro lado, además de las consecuencias legales que tiene el silencio administrativo para el derecho de acceso a la información, en una administración y un gobierno que buscan hacerse un hueco en el Open Government Partnership reivindicando ser un Gobierno abierto, resulta difícil entender como se puede prever una figura que justifique y proteja al funcionario cuando no conteste a los ciudadanos. La base de un Estado moderno es una administración que escucha y se comunica con sus ciudadanos.

***La tercera recomendación es que la futura ley de transparencia y acceso a la información reconozca el silencio administrativo positivo.***

### **4. Establecer medidas de promoción del derecho de acceso a la información**

Por último, y retomando la necesidad de asegurar por ley una implementación adecuada de las medidas de transparencia, se deberían aprobar otra serie de medidas para que las instituciones estuvieran al tanto de sus obligaciones de transparencia, ya que vistos los resultados, no lo están.

Entre las medidas que se pueden adoptar encontramos por ejemplo:

- Encomendar a un organismo central el mandato de promocionar el derecho de acceso a la información.
- Encargar a las instituciones públicas que informen anualmente sobre las acciones llevadas a cabo para implementar sus obligaciones de transparencia y la obligación de presentar un informe detallado al poder legislativo sobre la implementación de la ley.
- Prever por ley medidas concretas de promoción del derecho de acceso a la información en la sociedad, como pueden ser la creación de guías explicando este derecho o haciendo curso en colegios.
- Crear o prever la creación de un sistema de orden y diligencia a la hora de tratar la información en manos de las instituciones públicas.
- Establecer la obligación de crear listas con los documentos en poder de cada institución pública.
- Prever programas de formación de funcionarios sobre sus obligaciones de transparencia.

***La cuarta recomendación es que la futura ley de transparencia incluya medidas de promoción del derecho de acceso a la información dirigidas a las propias instituciones públicas y también a la sociedad.***

## 1. INTRODUCCIÓN

Este informe presenta los resultados de los cuatro primeros meses de funcionamiento de [tuderechoasaber.es](http://tuderechoasaber.es), una web creada para permitir a cualquier persona enviar solicitudes de acceso a la información a cualquier institución pública española de forma muy sencilla. El proyecto nació el 22 de marzo de 2012.

España sigue siendo el único país de Europa con más de un millón de habitantes que no cuenta con una ley de acceso a la información. Actualmente existe un [Proyecto de Ley de Transparencia](#) que fue aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de julio de 2012. A la espera de los cambios que pueda sufrir durante su debate parlamentario, sigue estando [por debajo de las expectativas de expertos y sociedad civil](#).

Esto significa que todas las solicitudes que se han utilizado para desarrollar este estudio han sido catalogadas en base a la legislación vigente hoy en día que es el artículo 37 de la [Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común](#), una legislación [muy restrictiva](#) que desde nuestro punto de vista no puede ser catalogada como una ley de transparencia.

### A. METODOLOGÍA

Para desarrollar este estudio se han tenido en cuenta **373 solicitudes de información** enviadas a través de [tuderechoasaber.es](http://tuderechoasaber.es) a todo tipo de instituciones españolas a nivel nacional, autonómico y local. Estas peticiones fueron planteadas directamente por los usuarios.

En total, desde [tuderechoasaber.es](http://tuderechoasaber.es) los usuarios se han comunicado en 534 ocasiones con alguna institución española durante el periodo considerado (22 de marzo y el 21 de julio de 2012).

- 89 fueron excluidas del análisis por el equipo de [tuderechoasaber.es](http://tuderechoasaber.es), al no ser consideradas como solicitudes de información, sino más bien reclamaciones o quejas dirigidas a las instituciones públicas. Por ello, se decidió retirarlas de la web.
- Además, 72 peticiones tampoco han sido contabilizadas en este informe dado que a fecha 21 de julio no habían obtenido respuesta y tampoco habían transcurrido los tres meses necesarios para considerar el caso como "silencio administrativo" (un mes para las solicitudes de información medioambiental).

Por lo tanto para el análisis de los resultados se tuvieron en cuenta 373 solicitudes. Todas ellas habían recibido respuesta a fecha de **21 de julio** o se había hecho ya efectivo el "silencio administrativo".

Los resultados de las solicitudes han sido catalogados en las siguientes categorías:

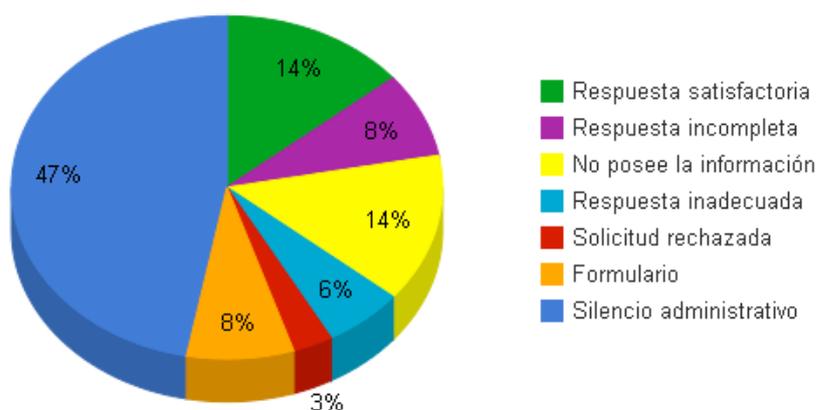
- **Respuesta Satisfactoria:** La solicitud fue contestada y la información recibida era la demandada.
- **Respuesta Incompleta:** La solicitud fue contestada pero no contenía toda la información demandada por el solicitante.
- **No posee la Información:** La solicitud fue contestada pero la institución en cuestión informa de que no posee la información demandada.
- **Respuesta Inadecuada:** La solicitud fue contestada pero la información recibida no corresponde con la información solicitada.

- **Solicitud Rechazada:** La institución responde a la solicitud indicando que el solicitante no tiene derecho a pedir dicha información.
- **Silencio Administrativo:** La solicitud no se contesta y transcurrido el plazo que por ley tiene la administración para contestar, tres meses de momento en España, hace efecto el silencio administrativo que, en el caso de España, es negativo. Es decir, que el solicitante debe asumir que le han denegado la información que solicitaba. Destacando que en la legislación ambiental el plazo de respuesta son 30 días.
- **Formulario:** La institución remite a un formulario propio para realizar la pregunta desde allí, negándose a contestar por e-mail.

## B. RESULTADOS

Hacer un análisis de los resultados en este caso parece fácil con un 47% de silencio administrativo como respuesta por parte de las instituciones públicas y con solo un 14% de solicitudes respondidas adecuadamente. Según los resultados extraídos de los datos generados por tuderechoasaber.es, se puede concluir que en España no existe un sistema de transparencia que asegure el derecho de acceso a la información pública, ni por ley ni en la práctica.

### Resultados Finales



El gran problema es sin duda la falta de respuesta, pero encontramos también un elevado porcentaje de solicitudes (14%) en las que la institución receptora afirma que no posee la información solicitada y un 8% de solicitudes que recibieron una respuesta incompleta y otro 6% con respuestas inadecuadas.

En cuanto a los tipos de instituciones a las se enviaron solicitudes, éstas fueron muy variadas. El 69% fueron dirigidas a instituciones nacionales pero también se enviaron solicitudes al resto de niveles regionales, además de otro tipo de instituciones, como empresas públicas o partidos políticos. En general, pocas de las instituciones han respondido correctamente a las solicitudes, siendo las instituciones autonómicas las que mejor han respondido, con un 25% de silencio administrativo y un 25% de respuestas satisfactorias.

Ni siquiera las solicitudes relacionadas con el medio ambiente, garantizadas teóricamente por una legislación de acceso acorde con los estándares internacionales, han conseguido resultados aceptables y acaba con un 47% de silencio y solo un 22% de respuestas satisfactorias. Más adelante estudiaremos estas solicitudes con más detenimiento.

## 2. ANÁLISIS POR TIPOS DE RESPUESTA

### A. RESPUESTAS SATISFACTORIAS (14% - 54 SOLICITUDES)

Las respuestas adecuadas son aquellas en las que la institución responde con la información que le ha sido solicitada. Durante el periodo analizado, solo el 14% de las solicitudes enviadas fueron contestadas de manera satisfactoria.

Uno de los mejores ejemplos es el caso del Principado de Asturias, que fue preguntado por [el coste de sus últimas elecciones](#) y contestó con una hoja de cálculo con la información detallada de cuánto se había gastado y en qué. El único problema en esta ocasión fue que, para obtener la información, el solicitante tuvo que indicar su número de identificación personal, un requisito que no debería ser necesario.

Otro ejemplo de buenas prácticas es el del Congreso de los Diputados, al que se le [preguntó cuántos asesores tenían los parlamentarios y cuál era el presupuesto para asignado para pagar sus sueldos](#). En esta ocasión la información ya estaba disponible en la web del Congreso y la respuesta contenía los links al documento solicitado, incluso indicando el párrafo donde aparecía la información solicitada.

También se preguntó [por el coste anual de los intérpretes del Senado](#), y la respuesta fue satisfactoria: 250.000 euros al año. Esta pregunta tuvo repercusión mediática saliendo [como noticia en algunos medios](#) e incluso llevó al partido UPyD a comentar esta cuestión en el Parlamento.

### B. RESPUESTAS INCOMPLETAS (8% - 28 SOLICITUDES)

Las respuestas incompletas son aquellas en las que la institución proporciona solo una parte de la información solicitada. Esto ocurrió en el 8% de los casos. A priori, este tipo de respuestas son aceptables siempre y cuando la contestación explique las razones por las que no se da acceso a toda la información (se trataría de un acceso parcial a la información). En cambio, una respuesta incompleta se da cuando simplemente no se envía toda la información solicitada y no se justifica el porqué, denegando tácitamente el acceso a parte de la información solicitada.

Un ejemplo de este tipo de respuestas es [la solicitud](#) en la que se pregunta al Gobierno de Castilla y León cuál es el presupuesto inicial correspondiente al coste total del nuevo Hospital Universitario de Burgos y, en la medida de lo posible, las causas que justifiquen el desvío. El gobierno responde una parte de la solicitud de información al dar los datos sobre el coste final del Hospital, pero no informa sobre el monto inicialmente presupuestado para la obra. Con ello, resulta imposible saber a cuánto asciende el desvío en los recursos y las razones de ello.

Esta solicitud es un ejemplo de cómo los datos son fundamentales para entender cómo se gestiona en nuestro país. Tras la respuesta, usuarios comentan que en varios periódicos se dan otros datos. En este caso hubiera sido de gran ayuda poder acceder a documentación del gasto para poder saber a qué se deben las distintas cifras.

Un ejemplo de respuesta incompleta muy común es cuando una institución es preguntada por el gasto en algo concreto y esta remite al solicitante a los Presupuestos Generales de Estado. [Un solicitante](#) quería saber cuál era la dotación anual que recibían Comisiones Obreras, la Unión General de Trabajadores y la Confederación Española de Organizaciones Empresariales.

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas le remitió a los Presupuestos Generales del Estado de manera general.

La respuesta solo hubiera sido completa si la institución hubiera indicado exactamente la partida presupuestaria donde se especifica la información solicitada. El Presupuesto General del Estado es muy difícil de entender para el ciudadano medio, por eso las instituciones deben hacer un esfuerzo por acercarlo a los ciudadanos, sobre todo teniendo en cuenta que un tercio de las preguntas de este estudio solicitaban conocer una partida presupuestaria. Más adelante estudiaremos este dato.

#### C. NO POSEE LA INFORMACIÓN (14% - 53 SOLICITUDES)

El resultado de “no posee la información” se da cuando la autoridad a la que se solicita la información alega explícitamente no poseerla. Esta respuesta puede ser aceptable o no según el caso, si sabemos que la institución a la que se solicita la información debe tener la información solicitada y alega no tenerla, puede ser un problema de mala gestión.

Las buenas prácticas en estos casos serían en primer lugar contestar indicando que no se tiene la información solicitada y, en el caso que otra institución pueda tener la información, transferir internamente la solicitud a la institución competente o indicar al solicitante qué institución la tiene. Esto último lo requieren muchas leyes de acceso a la información, como en el Reino Unido o México, como una de las obligaciones inherentes a su mandato de ayudar a los solicitantes.

En el 14% de las solicitudes, la institución receptora alegó no tener la información que se les solicitaba.

Un muy buen ejemplo de respuesta en la que no se posee la información fue la dada por el Gobierno de Navarra a [una solicitud](#) en la que pedía información relativa a las empresas públicas. En la respuesta se indicaba que no poseían esta información e indicaban quién era la institución competente a la que acudir:

*“La información relativa a las empresas públicas no es competencia de esta Dirección General puesto que no pertenecen a la Administración de la Comunidad foral de Navarra y sus Organismos Públicos. La sociedad matriz que posee la información correspondiente de las empresas públicas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra es la Corporación Pública Empresarial de Navarra (CPEN). Le adjuntamos el enlace a su página web: [www.cpen.es](http://www.cpen.es)”*

Encontramos cómo hay cierta información que por ley debe ser publicada regularmente, incluso sin una ley de transparencia. Un ejemplo es el caso de [esta solicitud](#) en la que se pide un listado de indultados. El Ministerio de Justicia alega no tener dicha lista y la remite al Boletín Oficial del Estado, lo cual no parece razonable, cuando el Ministerio de Justicia es el responsable de dictar dichos indultos.

#### D. RESPUESTA INADECUADA (6% - 22 SOLICITUDES)

Se entiende que la respuesta recibida es inadecuada cuando la administración contesta con una información muy incompleta, irrelevante o inconsistente con la pregunta realizada. Aunque esto solo ocurrió en el 6% de los casos, merece la pena destacar algunos.

En [esta solicitud](#) se pedía al Gobierno de Cantabria que “facilitaran una relación de opositores que se han presentado a las oposiciones en los 5 últimos años, y que posean parentesco con políticos de Cantabria en activo o no y cuáles son los cuerpos a los que se han presentado, indicando también si la oposición la han aprobado o no”. La respuesta era un link a las listas de sustitución, nada que ver con la información solicitada.

Otro ejemplo es la respuesta a la [solicitud](#) que pedía los datos estadísticos de los últimos cinco años o de los que se dispongan acerca de delitos violentos contra menores protagonizados por sus padres con especificación del sexo de las víctimas y de los imputados. La respuesta fue simplemente “que la información disponible en relación con los registros, se encuentra publicada en la página Web del INE, a disposición pública”, con lo cual no se responde exactamente a la información solicitada ni en qué parte de la web puede encontrarla el ciudadano.

#### E. DENEGACIÓN Y RECHAZO DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN (3% - 11 SOLICITUDES)

El derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto, debe tener ciertos límites para asegurar que no se dañan otros intereses legítimos, como la privacidad o la seguridad nacional. Ahora bien, para que la aplicación de estos límites sea justa y correcta, éstos deben estar enumerados en una ley de transparencia y siempre sometidos a una prueba de perjuicio y de interés público que debe aplicarse en cada caso antes de denegar la información total o parcialmente.

Al solicitar información cuya publicación probablemente dañará a un interés protegido, la institución que recibe la petición debe tomar la decisión de si publica o no la información solicitada. Tendrán, caso por caso, que considerar el daño y hacer una ponderación contra el interés público en conocer la información, por ejemplo porque se trata de información relevante a un tema de debate público actual, porque desvela corrupción o mala administración, porque permitirá la participación pública en la toma de decisiones o porque es esencial por un pleno rendición de cuentas de las actuaciones de la administración pública. En el caso de tomar la decisión de no otorgar acceso a la información, la entidad pública debe denegar por escrito y motivadamente la solicitud de información, indicando exactamente cuál sería el perjuicio de la publicación y cuando en el futuro sería posible tener acceso a la información.

En España, al no existir todavía una regulación del derecho de acceso a la información, estas normas, de momento, no son aplicables. Sin embargo, el equipo de [tuderechoasaber.es](#) quiere destacar que de ser aplicable una legislación común de transparencia, España no estaría cumpliendo con sus obligaciones, por no aplicar estas medidas de ponderación a la hora de decidir si cierta información debe o no debe ser publicada.

Otra cuestión distinta es el rechazo a aceptar una solicitud. Esto significa que la institución a la que se ha solicitado la información considera que el solicitante no tiene derecho a solicitar y se lo indica en su respuesta, este caso se genera en una [solicitud](#) al Banco de España al que se cuestiona cuántas sanciones (y su importe) se han impuesto en los últimos diez años a entidades financieras que operan en España. Esta práctica va en contra de los estándares internacionales pero en España, con la legislación vigente, es legal.

Otro ejemplo representativo se puede encontrar en la [solicitud](#), donde se consultó al Ministerio de Empleo y Seguridad Social el impacto del Real Decreto-ley referente a las medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, cuya respuesta fue que la información solicitada no constituye un documento público. Siguiendo los estándares internacionales, solo deberían

rechazarse solicitudes que pudieran perjudicar intereses legítimos perfectamente delimitados y siempre que el interés público de la información que se solicita no sea mayor que el potencial perjuicio que pudiera causar su publicación.

#### F. SILENCIO ADMINISTRATIVO (47% - 175 SOLICITUDES)

El "silencio administrativo" es resultado de una falta de respuesta por parte de la institución pública en el tiempo que la ley establece para contestar. En España, las administraciones públicas tienen un plazo de tres meses para responder a un ciudadano, según la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Este es el plazo que se ha tenido en cuenta, aunque Access Info Europe sostiene que el plazo razonable debería ser 15 días laborables, conforme a la media europea y a los estándares internacionales en materia de transparencia.

En nuestro país el silencio administrativo es negativo, lo cual implica que pasados tres meses sin respuesta por parte de la administración, la solicitud de información planteada se entiende rechazada. Esto atenta directamente contra uno de los principios básicos del derecho de acceso a la información, que es que todas las denegaciones, totales o parciales, deben estar debidamente motivadas.

Ante esta respuesta, existe la posibilidad de hacer un recurso administrativo o recurso de alzada y recurrir después a los tribunales. En la mayoría de los países Europeos con leyes de acceso a la información pública, las denegaciones pueden además ser recurridas a un órgano independiente garante del derecho. Esta posibilidad es esencial para una buena implementación del derecho de acceso, ya que, al ser más rápida y no implicar ningún coste para el recurrente, asegura que las denegaciones injustas no quedarán impunes. Esto refuerza el derecho y el nivel de transparencia.

Los tipos de pregunta que quedaron sin respuesta fueron diversos y no siguen un patrón. Esto demuestra que el problema de la falta de transparencia en España no se limita a información sensible sino que es la norma, dado que la mayoría de las solicitudes ni siquiera se tramitan.

Quizás lo más grave es averiguar que ni siquiera preguntas que deberían haber sido contestadas según la legislación vigente se contestaron. Así, las preguntas sobre la ejecución de los presupuestos o la idoneidad y proporcionalidad de ciertas políticas quedaban sin respuesta, negando el derecho de los ciudadanos a ejercer control sobre sus representantes y a saber dónde van sus impuestos. Por ejemplo:

Así preguntas relacionadas con el [presupuesto de Sanidad](#) o el coste del [alumbrado público de las Autovías](#), entre otras.

Además, destaca el hecho de que el 47% de las preguntas relacionadas con medioambiente quedaban sin respuesta a pesar de existir un derecho de acceso a información medioambiental (ver resultados de solicitudes de acceso a información medioambiental más adelante).

#### G. REMISIÓN A FORMULARIOS PROPIOS (8% - 30 SOLICITUDES)

En el 8% de las solicitudes las instituciones han remitido al solicitante a los formularios que tienen en sus páginas web para recibir comunicaciones por parte de los ciudadanos. Aunque el número de solicitudes que recibieron esta respuesta no es muy elevado, nos ha parecido importante destacarlo como una mala práctica.

Estas son las razones por las que se desaconseja el uso de formularios:

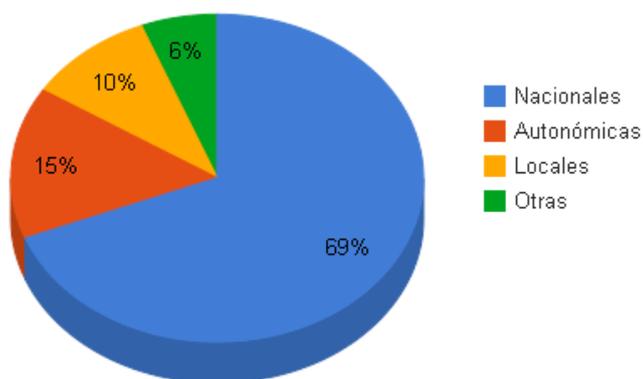
- 1- Los estándares internacionales sobre acceso a la información establecen que para solicitar información se pedirá solo la información necesaria para tramitar las solicitudes. Lo normal es un nombre (no es importante más datos porque toda persona puede solicitar información), un correo electrónico o dirección postal, y la pregunta. Sin embargo, en el caso de los formularios que nos hemos encontrado, dos de diez exigen el DNI para solicitar información y en cuatro es opcional.
- 2- Los estándares internacionales sobre acceso a la información establecen que el solicitante podrá elegir la forma sobre cómo quiere recibir la información. El Convenio sobre acceso a documentos públicos establece *"Cuando se concede el acceso a un documento oficial, el solicitante tiene el derecho a elegir si examina el original o una copia, o si recibe una copia en cualquier forma disponible o en el formato que elija, a menos que la preferencia expresada sea irrazonable."*
- 3- Hoy en día, el medio de comunicación más usado es el e-mail. Por lo cual la implementación exclusiva de formularios no facilita una comunicación fluida entre el ciudadano y la institución, tendiendo a tornarse opaca.

### 3. RESPUESTAS POR INSTITUCIONES

La web tuderechoasaber.es permite hacer preguntas a cualquier institución española, a nivel nacional, autonómico y local, así como a otras instituciones públicas. Al igual que con el plazo para contestar, sabemos que hoy en día muchas de las instituciones a las que se ha preguntado a través de la web no están obligadas a contestar según la legislación vigente. Sin embargo, hemos decidido no poner limitaciones, ya que consideramos que no deberían existir más límites que la protección de otros intereses legítimos. Una legislación de transparencia no debe excluir ninguna institución pública, ya que todas están financiadas con el dinero de nuestros impuestos.

En estos cuatro primeros meses de vida analizados, un 69% de las preguntas (258 solicitudes) se han hecho a instituciones nacionales, pero también se ha preguntado a instituciones locales, autonómicas y a otro tipo de instituciones con financiación pública, como las empresas públicas o los partidos políticos.

#### Solicitudes por tipo de institución



#### ***Instituciones nacionales (69% - 258 solicitudes)***

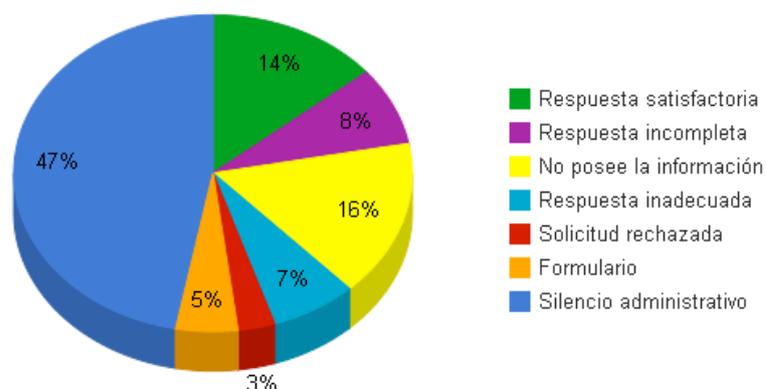
Entre las instituciones a las que se solicitó información, encontramos que el 77% se hizo a la los ministerios. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el que más preguntas recibió, mientras que un 2% de las preguntas se dirige a Embajadas, Agencias Estatales o al Congreso de los Diputados.

El tratamiento por las instituciones nacionales de las solicitudes recibidas refleja el estado grave de la cultura de transparencia en España con un 47% de solicitudes resultando en "silencio administrativo" -falta absoluta de respuesta-, y con tan solo 14% de las solicitudes obteniendo información satisfactoria.

El mayor problema sigue siendo sin duda la falta de respuesta, sobre todo cuando se trata de temas tan fundamentales es la ejecución del gasto que refleja realmente las políticas y las decisiones que han desarrollado los representantes que han sido elegidos. Es por lo tanto fundamental conocer esta información para poder tener una rendición de cuentas completa y para saber si se han cumplido las promesas que llevaron a elegir a ese y no a otro gobierno.

A pesar de esa tendencia, también encontramos ejemplo de buenas prácticas dentro de las instituciones públicas. Veámos en ejemplos anteriores cómo el Congreso de los Diputados y el Senado respondía diligentemente a las preguntas que les llegaban.

## Resultados a Nivel Nacional



El periodo de preguntas que abarca este estudio coincidió con el anuncio de todas las medidas que el recién estrenado gobierno había propuesto para hacer frente a la crisis. Éstas han sido muy criticadas y justamente uno de los datos más destacables de este estudio es que las preguntas que se hacían iban en paralelo a la actualidad. La gente quería comprobar la relevancia de las medidas utilizando las mismas estadísticas que tienen las autoridades públicas y saber por qué el Gobierno tomaba ciertas acciones.

Por ejemplo, la Ministra de Sanidad Ana Mato comentó en [la rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros](#) que 700.000 extranjeros usaron indebidamente servicios sanitarios en 2009. Después, un usuario de tuderechoasaber.es [preguntó en qué basaban esas cifras](#) y pedía "información, estudio u hoja de cálculo en formato electrónico sobre el acceso a servicios sanitarios por parte de extranjeros empadronados y no empadronados en España, segmentado por países, en los últimos 5 años. Es decir, entre 2007 y 2011". En respuesta a su solicitud el usuario recibió el nombre del informe de donde se habían sacado los datos pero no el informe, ni los datos como habían sido solicitados.

[Otro de los temas que fueron noticia durante el segundo semestre de este año fueron](#) los problemas sobre las malas condiciones en las que estaban los centros de internamiento para extranjeros y se preguntó [sobre este tema](#) en la web. El Ministerio del Interior remitió al solicitante a un formulario *online* para que enviara su solicitud, al no poder seguir las solicitudes que se hacen en formularios no sabemos si el solicitante volvió a enviar la solicitud al Ministerio ni cuál fue el desenlace. Esta reacción de remitir a un formulario ha sido muy frecuente y más adelante haremos algunas reflexiones al respecto.

### ***Instituciones autonómicas (15% - 57 solicitudes)***

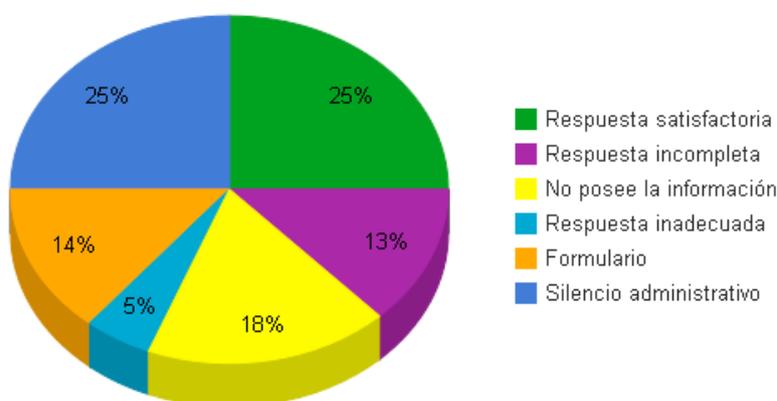
En el caso de las instituciones autonómicas, el número de solicitudes recibidas fue mucho menor. Sin embargo, en general la respuesta es la misma: un 25% de silencio administrativo para las instituciones autonómicas.

A nivel autonómico, se hicieron en total 57 preguntas a prácticamente todas las Comunidades. La Generalitat de Cataluña (15 preguntas), la Junta de Castilla y León (13 preguntas) y la Comunidad de Madrid (11 preguntas) fueron las que más peticiones recibieron.

En general, las Comunidades Autónomas entregaron más información que las instituciones que operan a nivel nacional. Entre las instituciones autonómicas, un 38% de solicitudes obtuvo información, ya fuera en forma de respuestas satisfactorias (25%) como de respuestas incompletas (13%).

Entre las respuestas obtenidas a nivel autonómico, merece la pena destacar positivamente las del Gobierno de Navarra. Respondió a las tres solicitudes recibidas, dando información a los solicitantes sobre dos de ellas. La tercera quedó sin responder por haber sido remitida a otro departamento que no ha contestado hasta la fecha. Una de las preguntas pedía los presupuestos de la Comunidad de Navarra en un formato reutilizable, a lo que contestaban remitiendo a la web de [Open Data Navarra](#), donde ya estaban publicados en este formato.

### Resultados a Nivel Autonómico



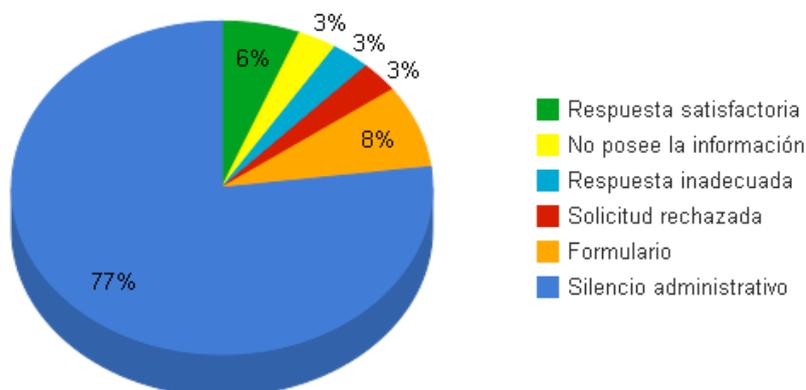
### ***Instituciones locales (10% - 35 solicitudes)***

A nivel local, los resultados son realmente malos. De 35 solicitudes realizadas, solo dos obtuvieron respuesta adecuada, en 1 petición se alegó no poseer la información y 3 remitieron a un formulario (un 8% de las solicitudes enviadas). Adicionalmente, el silencio administrativo se generó en un 77% de las solicitudes a las instituciones locales.

El tipo de preguntas que se hace a nivel local es muy distinto al tipo de preguntas que nos encontramos a otros niveles y suele estar relacionado con cuestiones que afectan directamente al día a día de las personas. Así, encontramos solicitudes relacionadas con [los planes de limpieza](#) del barrio de Lavapiés en Madrid, los [contenedores de reciclaje](#) en Valencia, el [carril bici en Madrid](#), las [condiciones de trabajo de los trabajadores en los servicios de transporte](#) del País Vasco... Ninguna de estas preguntas recibió una respuesta satisfactoria.

En tuderechoasaber.es existen actualmente 89 organismos locales clasificados en la categoría de "ayuntamientos". Regularmente se incorporan nuevos contactos a la lista. Además, los propios usuarios informan a través de la web de qué instituciones faltan y el equipo gestor incorpora el nuevo contacto en la aplicación.

## Resultados a Nivel Local

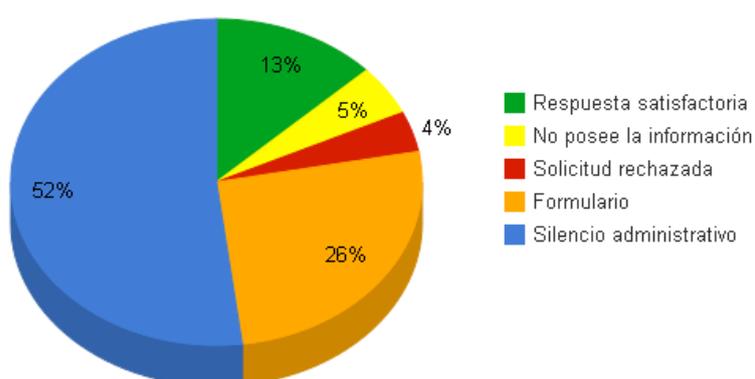


### **Otras instituciones (6% - 23 solicitudes)**

En esta sección hemos incluido las solicitudes que se hicieron a Universidades, Empresas públicas (AENA y RTVE), Partidos Políticos y Museos. De estas instituciones solo las empresas públicas quedarán cubiertas por la futura Ley de Transparencia si se aprueba con la redacción actual del Proyecto de Ley. Los resultados son muy malos: con solo 3 solicitudes contestadas de 23 (que representa el 13%) y 6 remisiones a los formularios de RTVE.

Además cabe destacar que del total de las solicitudes de información en este rubro, el 35% (8 solicitudes) fueron para los partidos políticos españoles de las cuales tan sólo se respondió satisfactoriamente a una en la que [UPyD respondía sobre la asistencia de sus diputados a los plenos del congreso](#), mientras que en las 7 restantes hizo efecto el silencio administrativo. Esta situación deja de manifiesto la opacidad de estas instituciones en materia de información.

## Resultados Otro Tipo de Instituciones



## 4. SOLICITUDES DE INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL

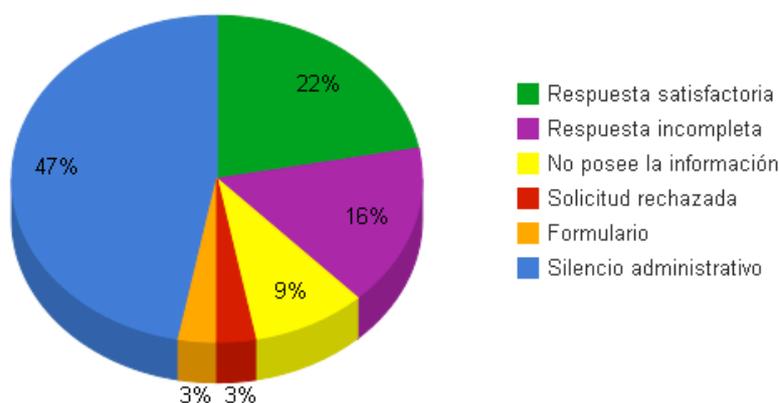
En España, de momento, no está regulado el derecho de acceso a la información como un derecho genérico pero sí existe una regulación específica que garantiza el derecho de acceso a

la información medioambiental, es la [Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente](#). Esta ley se aprobó en España en 2006 para incorporar las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, basadas en el [Convenio de Aarhus](#) de las Naciones Unidas, que regulaba esta materia.

La ley de acceso a información medioambiental española reconoce un derecho de acceso a información ambiental y, al margen de las obligaciones de publicación proactiva de información, las instituciones tienen la obligación de contestar en el plazo de un mes a cualquier pregunta en materia de medioambiente.

Sin embargo, las preguntas presentadas a través de [tuderechoasaber.es](#) para acceso a información sobre medio ambiente recibieron un 46% de silencio administrativo, una cifra debajo del promedio para todas las solicitudes, que demuestra que los fallos en el sistema de transparencia van más allá de la falta de regulación y tienen que ver con una cultura de falta de responsabilidad de las administraciones públicas hacia la ciudadanía.

### Resultados Solicitudes de Información Medioambiental



Según un estudio de la [Asociación Ambientalista ACIMA](#) del año 2009<sup>4</sup>, el principal problema con el acceso a información medio ambiental en España es que los propios funcionarios encargados de custodiar esta información la desconocen y por lo tanto no aplican la legislación vigente, dejando transcurrir el tiempo para contestar al igual que si se tratara de un procedimiento administrativo común.

Entre las preguntas destacadas, de nuevo reconocemos muchas que intentan clarificar noticias que encontramos cada día en los periódicos y que parecen no ser suficientemente claras por sí solas. Así por ejemplo veíamos como la [Plataforma Eurovegas No](#) pedía a través de [tuderechoasaber.es](#) los [informes de impacto medioambiental](#) sobre la posible construcción de un macro-complejo de ocio y juego en la Comunidad de Madrid; preguntas que hasta la fecha de publicación de este informe no han recibido respuesta ninguna.

En muchos países del mundo, la legislación sobre el derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente ha resultado muy útil y muy beneficiosa para mejorar la transparencia ya que establece buenas garantías de acceso, pero sobre todo porque establece una definición de

---

<sup>4</sup> Alegaciones al Informe Nacional de Cumplimiento del Convenio de Aarhus que formula la Asociación para la Comunicación e Información Medioambiental (ACIMA).

información medioambiental muy amplia que permite solicitar muchos tipos de información. Las provisiones del marco legal español están en línea con las normas internacionales:

*“...toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse sobre las siguientes cuestiones:*

*a) El estado de los elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente; y la interacción entre estos elementos.*

*b) Los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a).*

*c) Las medidas, incluidas las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos.*

*d) Los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental.*

*e) Los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en la toma de decisiones relativas a las medidas y actividades citadas en la letra c), y*

*f) El estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o, a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c).”*

Por eso en algunos países como España, donde no existe una regulación del derecho de acceso a la información, los expertos recomiendan exprimir esta ley para pedir información. También en países con legislaciones de transparencia poco ambiciosas se ha utilizado este derecho para mejorar sus sistemas de transparencia.

## 5. SOLICITUDES SOBRE EL GASTO DEL DINERO PÚBLICO

En el análisis de las solicitudes de información enviadas por los usuarios de tuderechoasaber.es se aprecia un claro interés de los ciudadanos por la hacienda pública. Es decir, solicitudes relacionadas con el gasto del dinero público, los presupuestos, por su ejecución o por las razones por las que había habido una diferencia entre lo presupuestado y lo gastado. En la mayoría de estas peticiones el resultado es, de nuevo, el silencio administrativo por parte de las instituciones públicas

En Castilla y León [se preguntaba](#) precisamente por el presupuesto inicial del Hospital Universitario de Burgos y por lo realmente gastado. Además se pedían las razones por las que se había gastado más. La respuesta fue incompleta pero muy útil ya que dieron la cifra de lo

gastado y las razones: "La variación respecto al proyecto inicial se debe al aumento de la superficie construida y a la ampliación del equipamiento de alta tecnología con la que se ha dotado al Hospital".

De las peticiones que solicitaban información sobre fondos públicos destinados a financiar a [Partidos Políticos](#), [la Iglesia](#) o [los Sindicatos](#), ninguna obtuvo respuesta. De hecho algunos partidos políticos también fueron preguntados por sus presupuestos prevaleciendo el silencio administrativo como respuesta, situación destacada previamente en el apartado *Otras Instituciones*.

Otra de las preguntas más repetidas fue la de los sueldos de varios tipos de funcionarios. Solo [el Congreso](#) de los Diputados y el [Parlament de Catalunya](#) proporcionaron una respuesta satisfactoria.