

## RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LOS DOCUMENTOS PÚBLICOS EN QUEBEC. ESPECIAL REFERENCIA A LA COMISIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Clara Isabel Velasco Rico\*

### Resumen

Este trabajo se centra en el análisis de la Ley de Acceso a los Documentos Públicos y de protección de los datos personales de Quebec, aprobada en 1982. En primer lugar, se examina el objeto de la Ley y los principios fundamentales que la inspiran, así como su ámbito de aplicación. Posteriormente, se centra en la regulación específica del derecho de acceso y se ocupa del régimen de excepciones y restricciones previsto al respecto, así como el diseño del procedimiento de acceso. A continuación, se estudian, con especial detenimiento, los mecanismos de protección del derecho previstos en la norma, y se presta una atención al régimen de la Comisión de Acceso a la Información. Este análisis concluye con unas consideraciones sobre el ejemplo que puede suponer el sistema de garantía del derecho de acceso en Quebec para las Comunidades Autónomas (CCAA). Esta reflexión parece oportuna dado que, actualmente, varias CCAA están en proceso de elaborar normas de desarrollo de la Ley 19/2013, 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Palabras clave: derecho de acceso; información pública; transparencia administrativa; Quebec.

## RECOGNITION AND PROTECTION OF THE RIGHT OF ACCESS TO PUBLIC DOCUMENTS IN QUEBEC, WITH SPECIAL REFERENCE TO THE INFORMATION ACCESS COMMISSION (COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION)

### Abstract

*This paper focuses on an analysis of Quebec's Public Document Access and Personal Data Protection Act, passed in 1982. First, we examine the objective of the Act and the fundamental principles underpinning it, along with its scope of application. The paper then concentrates on the specific regulation of the right to access and discusses the system of exceptions and restrictions provided for in this regard, as well as the design of the access procedure. The mechanisms for the protection of the right to access provided for under the law are then studied quite thoroughly, with attention being paid to the Information Access Commission's regulatory framework. This analysis concludes with a few considerations on the example that the system of guaranteeing the right of access in Quebec can set for the autonomous communities. Such a reflection seems timely, given the fact that currently, various autonomous communities are in the process of establishing regulations to implement the December 9, 2013 Act on Transparency, Access to Public Information and Good Governance.*

*Key words: right of access; public information; administrative transparency; Quebec.*

---

\* Clara Isabel Velasco Rico, profesora lectora de derecho administrativo, Universitat Pompeu Fabra, Ramon Trias Fargas, 25-27, 08005 Barcelona, [clara.velasco@upf.edu](mailto:clara.velasco@upf.edu).

Artículo recibido el 27.10.2015. Evaluación ciega: 20.11.2014 y 25.12.2014. Fecha de aceptación de la versión final: 22.1.2015.

**Citación recomendada:** VELASCO RICO, Clara Isabel. «Reconocimiento y protección del derecho de acceso a los documentos públicos en Quebec. Especial referencia a la Comisión de Acceso a la Información». *Revista catalana de dret públic*, núm. 50 (junio 2015), p. 121-140, DOI: [10.2436/20.8030.01.47](https://doi.org/10.2436/20.8030.01.47)

## Sumario

- 1 Introducción
  - 2 El reconocimiento del derecho en la Ley de acceso a los documentos de los organismos públicos y de protección de los datos personales de 1982
    - 2.1 Génesis y estructura de la Ley
    - 2.2 Ámbito de aplicación
    - 2.3 Restricciones al derecho de acceso
    - 2.4 Procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso
  - 3 La protección del derecho de acceso por parte de la Comisión de Acceso a la Información
    - 3.1 Naturaleza de la Comisión de Acceso a la Información
    - 3.2 De la estructura y de los miembros de la CAI
    - 3.3 El presidente
    - 3.4 Las funciones de la Sección de Vigilancia
    - 3.5 Las funciones de la Sección Jurisdiccional
    - 3.6 Los recursos contra las decisiones de la CAI
  - 4 A modo de conclusión: ¿pueden inspirarse las Comunidades Autónomas en el modelo quebequense al crear órganos garantes de la transparencia y del derecho de acceso?
- Bibliografía

## 1 Introducción

En el 2012<sup>1</sup> se cumplieron treinta años de la aprobación, por la Asamblea Nacional de Quebec, de la Ley de acceso a los documentos de los organismos públicos y de protección de los datos personales de Quebec.<sup>2</sup> Esta norma fue promulgada con anterioridad a la entrada en vigor de la *Access to Information Act* federal, el 1 de julio de 1983.<sup>3</sup> Ambas leyes se encuadran en la categoría de las denominadas *normas pioneras* en la materia. En esta agrupación se incardinan las leyes relativas al acceso a la información y/o a los documentos públicos aprobadas por los diez Estados que se avanzaron al resto de países en lo que a la transparencia se refiere.<sup>4</sup>

Antes de pasar al análisis las previsiones contenidas en la norma objeto de estudio, es preciso recordar que la distribución de competencias en Canadá responde a las características propias de un sistema federal de tipo anglosajón (sistema dual), pese a que el principio de exclusividad se haya visto notablemente suavizado en la práctica. Así, en la distribución de las materias sobre las que pueden legislar el nivel federal o el nivel provincial, se observa que el régimen de acceso a la información pública y establecimiento de obligaciones de transparencia son elementos que pueden ser regulados por ambas instancias de poder, difiriendo sus respectivas regulaciones en cuanto a su alcance, a su ámbito de aplicación y a los sujetos obligados al cumplimiento de las disposiciones.<sup>5</sup> En consecuencia, las provincias pueden aprobar normativa respecto a la regulación del derecho de acceso y las obligaciones de transparencia, aplicable únicamente a su propio aparato institucional y administrativo, mientras que el Parlamento Federal tiene reservada la competencia para aprobar normativa de obligado cumplimiento solamente por los organismos y entidades de ámbito federal.<sup>6</sup>

Para contextualizar la norma objeto de estudio, es igualmente importante destacar que el derecho de acceso a los documentos de los organismos públicos no está categorizado como un derecho fundamental en la Carta de los Derechos y las Libertades de las Personas de Quebec de los que se recogen en su capítulo I, sino como un derecho social o económico integrado en el capítulo IV.<sup>7</sup> La Carta consagra el derecho de acceso

1 *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (L.R.Q., c. A-2.1). Texto oficial disponible en: <[http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A\\_2\\_1/A2\\_1.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_2_1/A2_1.html)> [Consulta: 1 agosto 2014].

2 De acuerdo con COMEAU, el hecho de que el proyecto de Ley de acceso a los documentos públicos se elaborara y debatiera en un momento histórico determinante para Quebec, como fue la etapa posterior al primer referéndum sobre su independencia (1980), explica probablemente que la norma no fuera objeto de especial atención o debate. COMEAU, P. A. «Imputabilité et accès à l'information. Le cheminement vers la transparence administrative». En: BERNIER, R. (dir). *L'État Québécois du XXI<sup>e</sup> siècle*. Sainte-Foy: Presses Universitaires du Québec, 2004, p. 431-457. La cita corresponde a la p. 434. Esta apreciación nos sugiere comparar el caso quebequense con el caso catalán. El Parlamento de Cataluña ha aprobado la Ley autonómica de acceso a la información, que viene a desarrollar y a completar las previsiones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Esperemos que el debate soberanista y la convocatoria de elecciones «plebiscitarias» no eclipsen del todo la importancia de la norma y que esta sea analizada y comentada con la atención que merece.

3 *Access to Information Act/Loi sur l'accès à l'information* (R.S.C., 1985, c. A-1/L.R.C. 1985, cap. A-1). Texto oficial disponible en: <<http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/A-1.pdf>> [Consulta: 1 agosto 2014].

4 ACKERMAN, M.; SANDOVAL-BALLESTEROS, I. E. «The Global Explosion of Freedom of Information Laws». *Administrative Law Review*, vol. 58-1 (2006), p. 85-130.

5 En el mismo sentido, TRUDEL, P. «Administración electrónica e interconexión de ficheros administrativos en el Estado red». *Revista catalana de dret públic*, núm. 35 (2007), p. 247-280.

6 Para un análisis completo del sistema de distribución de competencias en Canadá, véase ARGULLOL I MURGADAS, E.; VELASCO RICO, C. I. (dirs.). *Instituciones y competencias en los Estados descentralizados*. Barcelona: IEA, 2011.

7 *Charte des droits et libertés de la personne* (L.R.Q., cap. C-12) aprobada el 27 de junio de 1975 por la Asamblea Nacional de Quebec. La Carta entró en vigor el 28 de junio de 1976. Texto oficial disponible en:

<[http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C\\_12/C12.HTM](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_12/C12.HTM)> [Consulta: 1 agosto 2014]. En el momento de aprobación de la Carta, considerada un de texto de carácter *quasi* constitucional, esta se convirtió en el primer texto legislativo de toda Norteamérica en consagrar los derechos sociales y económicos como una parte integrante del haz de derechos propios de las personas. En este sentido, BOSSET, P. «Les droits économiques et sociaux, parents pauvres de la Charte québécoise?». *Revue du Barreau Canadien*, núm. 76 (1996), p. 583-603. En el caso de la legislación federal canadiense, el derecho de acceso a la información gubernamental puede considerarse protegido, por lo menos parcialmente, por el artículo 2.b) de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades. Véase al respecto la jurisprudencia del Tribunal Supremo Canadiense en los casos Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c. Criminal Lawyers' Association [2010] 1 RCS 815 y Edmonton journal c. Alberta (Procureur général) [1989] 2 RCS 1326. El texto de la Ley Constitucional de 1982 que consagra la Carta Canadiense de Derechos y Libertades puede consultarse en: <<http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/const/page-15.html>> [Consulta: 21 enero 2015].

a la información, de acuerdo con lo que prevea la Ley. La dicción literal de su artículo 44 establece que «*Toute personne a droit à l'information, dans la mesure prévue par la loi*». Puede concluirse, por tanto, que estamos ante un derecho de configuración legal cuyo contenido específico no viene desarrollado en la Carta.<sup>8</sup> El artículo 44 necesitaba de un complemento legislativo para dotarse de sustantividad normativa; y a tal fin se aprobó, entre otras, la Ley de acceso a los documentos de los organismos públicos y de protección de los datos personales de Quebec de 1982. Con todo, debe tenerse en cuenta que, mientras que el contenido de la Carta goza de primacía respecto a cualquier otra norma específica que se haya aprobado o se apruebe por parte de la Asamblea Nacional de Quebec, en virtud del artículo 52 de la misma, los derechos económicos y sociales se excluyen de tal consideración.<sup>9</sup> En lo que se refiere a la regulación del derecho de acceso a los documentos públicos y a la protección de datos personales, sin embargo, la Ley de 1982 contiene una previsión que consagra su prevalencia frente a otras normas sectoriales.

Una vez realizadas estas breves precisiones sobre la distribución de competencias en materia de transparencia y derecho de acceso y sobre la naturaleza de dicho derecho, podemos adentrarnos ya en el examen y comentario de la norma.

## 2 El reconocimiento del derecho en la Ley de acceso a los documentos de los organismos públicos y de protección de los datos personales de 1982

### 2.1 Génesis y estructura de la Ley

La Ley de acceso a los documentos de los organismos públicos y de protección de los datos personales de 1982 tiene su origen más directo, como recuerda la doctrina, en una decisión personal de René Levesque, quien forzó, en 1980, de forma sorpresiva, la introducción de este tema en la agenda legislativa del Consejo de Ministros y de la Asamblea.<sup>10</sup> Desde entonces y hasta la aprobación de la Ley, dos años más tarde, el *iter* legislativo se cursó sin obstáculos. A los efectos de estudiar la materia se creó, en 1981 la «*Commission d'étude sur l'accès du citoyen à l'information gouvernementale et sur la protection des renseignements personnels*». Los trabajos de la Comisión concluyeron con la presentación no únicamente de un informe, sino también con la puesta a disposición de un texto articulado, que sirvió de base para el debate parlamentario. Una vez redactado y debatido el texto definitivo de la Ley en la Asamblea, esta lo aprobó por unanimidad el 23 de junio de 1982.<sup>11</sup>

Una particularidad de la Ley quebequense es la regulación, en un único cuerpo normativo, de dos aspectos íntimamente relacionados y, sin embargo, en cierta medida, opuestos como son el régimen de acceso a los documentos públicos y la protección de los datos personales; además, mediante la aprobación de previsiones posteriores, esta norma se aplica tanto al sector público como al sector privado, en lo que a la protección de datos se refiere.<sup>12</sup> Este tratamiento conjunto de los dos aspectos señalados y el hecho de que la norma se aplique

8 Sobre esta cuestión véase TRUDEL, P. «Aperçu du régime de l'accès aux documents des organismes publics au Canada et au Québec». *Lligall*, núm. 4 (1991), p. 181-198. El autor afirma además que «*Le droit à l'information, tel qu'énoncé dans la Charte québécoise, est donc d'un genre particulier. Sans qu'il soit en lui-même générateur d'obligation pour l'administration, il fait figure d'objectif à atteindre et de principe à partir duquel on n'hésitera pas à interpréter les autres normes. Enfin, sa mise en œuvre effective suppose la mise au point d'un régime juridique plus précis tel celui de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels qui détermine, pour le Québec, la teneur des principes fondamentaux du droit encadrant l'information administrative*». La cita corresponde a la p. 184.

9 Sobre este punto puede consultarse ALLARD, F. «La Charte des droits et libertés de la personne et le Code civil du Québec: deux textes fondamentaux du droit civil québécois dans une relation d'harmonie ambiguë». *La Revue du Barreau du Québec, Numéro thématique, La Charte québécoise: origines, enjeux et perspectives*, núm. fuera de serie (2006), p. 33-80. La cita corresponde a la p. 45.

10 Ello no obstante, en 1978, el Gobierno de Quebec ya había declarado su intención de desarrollar una política de acceso a la información, tal y como consta en el *Livre blanc sur la politique culturelle* de 1978.

11 COMEAU, P. A. «Imputabilité et accès à l'information...», ob.cit., p. 433.

12 A propósito de la tensión entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la protección de los datos personales véase GUICHOT REINA, E. «Derecho a la privacidad, transparencia y eficacia administrativa: un difícil y necesario equilibrio». *Revista catalana de dret públic*, núm. 35 2007, p. 43-74. Del mismo autor y sobre el derecho canadiense específicamente, véase GUICHOT REINA, E. «Publicidad frente a privacidad de la información personal en derecho canadiense: lecciones para el derecho europeo». *Revista española de protección de datos*, núm. 3 (2007), p. 65-94.

también al sector privado conforman lo que se ha convenido en denominar el «modelo quebequense».<sup>13</sup> La Ley, por ende, tiene un doble objetivo: por un lado, pretende expandir al máximo el acceso a los documentos administrativos y, por otro, restringir el acceso a los datos personales y a la información nominativa a las personas por ellos concernidas.<sup>14</sup>

La estructura de la ley responde, en parte, a este doble contenido y se compone de nueve capítulos, la mayoría divididos en secciones. La norma consta de 183 artículos, algunos de los cuales han quedado sin efecto o han sido derogados a lo largo de los años. Concretamente, el capítulo I se dedica al ámbito de aplicación y a los criterios que han de informar la interpretación de la Ley (arts. 1-8). El capítulo II se denomina «Acceso a los documentos de los organismos públicos» y está dividido en tres secciones. La sección I se consagra a la regulación del derecho de acceso (arts. 9-17), la sección II recoge las «Restricciones al derecho de acceso» (arts. 18-43) y la sección III establece el «Procedimiento de acceso» (arts. 42-52.1). A continuación, el capítulo III establece el régimen de la «Protección de datos personales» y se divide en cuatro secciones. La sección I declara el «Carácter confidencial de los datos personales» (arts. 53-63), la sección II regula la «Recopilación, uso, comunicación y conservación de los datos personales (arts. 63.1-70.1), la sección III se ocupa del régimen de «Creación y gestión de ficheros» (arts. 71-82) y, finalmente, para cerrar este capítulo, la sección IV proclama los «Derechos de la persona concernida por un dato de carácter personal» (arts. 83-102.1). El capítulo IV de la Ley se dedica a la regulación del órgano garante de los derechos consagrado en la norma «La Comisión de Acceso a la Información» y está dividido en tres secciones. La sección I establece el régimen de «Constitución y organización» de la Comisión (arts. 103-121), la sección II está dedicada a la Sección de Vigilancia (arts. 122-134), y la sección III se ocupa de la Sección Jurisdiccional de la Comisión (arts. 134.-146-1). Por su parte, el capítulo V dispone el régimen de recursos respecto de las decisiones del órgano (arts. 147-154) y el capítulo VI establece las previsiones necesarias para el «Desarrollo reglamentario» de la norma (arts. 155-157).<sup>15</sup> La garantía del derecho de acceso no estaría completa si la norma no previera un régimen de infracciones y sanciones, como el dispuesto en el capítulo VII bajo la rúbrica «Sanciones» y dividido en dos secciones, la I relativa a las «Sanciones penales» (arts. 158-165) y la II a las «Disposiciones específicas para ciertos recursos» (arts. 166-167). En último término, el capítulo VIII se ocupa de las «Disposiciones generales» (arts. 168-174) y el capítulo IX, obviamente, de las «Disposiciones transitorias y finales» (arts. 175-183).

## 2.2 Ámbito de aplicación

En cuanto al ámbito objetivo de aplicación cabe destacar, como se proclama en su artículo 1, que la Ley se aplica a los documentos que obren en poder de un organismo público («*organisme public*»), siempre que ese documento se corresponda con el ejercicio de sus funciones. Poco importa que la conservación de dichos documentos se atribuya a un organismo público o a un tercero. Se especifica, además, que la norma será de aplicación con independencia de la forma de estos documentos (escrita, gráfica, sonora, visual, electrónica u otra). Por un lado, nótese que, para que sea de aplicación la Ley, el documento no tiene por qué ser «propiedad» del organismo público que lo detente. Un documento que haya sido prestado o cedido a un organismo público por un tercero quedará sometido a las previsiones de este régimen. Por otro lado, la expresión «obrar en poder de» puede entenderse, desde una perspectiva física, es decir, el documento está

13 COMEAU destaca que «*The Québec model attempts to balance two aspects of what can be called a “new right”. On one hand, with a view to democratic openness, the stated objective is to recognize and grant full access to public and parapublic documents. On the other hand governments are obliged to ensure the confidentiality of personal information in their possession*». El autor, además, ofrece una definición de dicho modelo: «*a single law and a single enforcement agency-to the underlying objectives of access to administrative documents and the protection of personal information in the private and public sectors*». COMEAU, P. A. *Iowa Law Review*, núm. 80 (1994-1995), p. 651-669. Las citas corresponden a la p. 651 y a la p. 653, respectivamente. En el mismo sentido: SAINT-LAURENT, J. «*Le rôle de la Commission d'accès à l'information au lendemain d'une modernisation attendue du régime québécois d'accès à l'information*». En: VVAA. *Le droit à l'information : le droit de savoir. Service de la formation continue du Barreau du Québec*. Vol 251. Cowansville: Éditions Yvon Blais, 2006, p. 107-120. La referencia se realiza en la p. 107.

14 VIDAL-DURUPTY, A. «*Accès aux documents administratifs et protection des renseignements personnels au Québec*». *La Revue administrative*, núm. 224 (1985), p. 182-184.

15 TRUDEL considera que Quebec dispone de un verdadero código del derecho de la información. Este estaría conformado por la Ley de acceso y su desarrollo reglamentario, así como por las normas sectoriales que se aplican a determinadas instituciones o tipos de información. Véase Trudel, P. «*Apperçu du régime de l'accès aux documents des organismes publics au Canada et au Québec*». *Revista Lligall*, núm. 4 (1991), p. 181.

físicamente en manos del organismo público; o desde una perspectiva jurídica, esto es, existe la posibilidad de recuperar el documento o su uso por parte de dicho organismo.<sup>16</sup>

Para despejar posibles dudas interpretativas, en el 2006 se añadió el artículo 1.1, donde se determina que la Ley es de aplicación igualmente a los documentos que estén en manos de los colegios profesionales (Administración corporativa) de acuerdo con lo dispuesto en el Código de las Profesiones.<sup>17</sup> A continuación, en el artículo 2, apartados 1 y 2, se establecen determinadas exclusiones. Los casos que se citarán a continuación no están sujetos a las previsiones de la Ley puesto que se rigen por su normativa específica. Dentro de este grupo podemos destacar, en primer lugar, los actos relativos al estado civil y a su registro, así como aquellos relativos a las adopciones y a las tutelas o curatelas, y el régimen de protección de los datos que en ellos se contengan que se regirán por el Código Civil, por las leyes reguladoras de la adopción o por otra normativa aplicable; en segundo lugar, los actos y documentos del registro mercantil, puesto que también disponen de normativa propia; y, finalmente, los archivos privados que se encuentren sometidos al régimen del artículo 27 de la Ley de archivos.<sup>18</sup>

Ya se habrá reparado en que la Ley se refiere a «documentos» y no a información pública. Las consecuencias que provoca el uso de este vocablo son notables, como ha subrayado la doctrina.<sup>19</sup> Además, el hecho de que el órgano encargado de velar por la correcta aplicación de la Ley se denomine «Comisión de Acceso a la Información» puede inducir a error. De acuerdo con Doray y Charette, las solicitudes de acceso a meros datos no quedan cubiertas por la Ley. No existe obligación alguna para los sujetos pasivos de facilitar el acceso a los mismos. Únicamente deben resolverse positivamente aquellas solicitudes que versen sobre documentos que ya existan y que no deban ser confeccionados *ex profeso* para su consulta. Por tanto, el derecho reconocido en el artículo 9 de la norma no es el derecho a la información en sentido amplio, sino el derecho a consultar y a obtener copia, cuando sea posible, y siempre que la solicitud no sea abusiva, de los documentos en poder de los sujetos obligados, y cuando no exija un cálculo o comparación de datos dispersos (art. 15). En palabras de los autores: «*La différence est de taille et révèle la philosophie législative de laquelle procède la Loi sur l'accès : les autorités publiques n'ont aucune obligation, en vertu de la loi, d'informer les citoyens, leur responsabilité se limitant à répondre, le cas échéant, aux demandes d'accès qui leur sont adressées*».<sup>20</sup>

Sin embargo, la utilización masiva y cotidiana de las TIC en el ámbito de los organismos públicos y de la gestión documental ha comportado que el número total de documentos accesibles sea potencialmente mayor. En la actualidad, las instituciones públicas y parapúblicas quebequenses están inmersas en el desarrollo de proyectos de gobierno abierto con el fin de materializar los principios de transparencia y buen gobierno; y, en consecuencia, se ha puesto a disposición de los ciudadanos un número creciente de documentos a través de Internet, así como se ha permitido un acceso libre a determinadas bases de datos. Ciertamente, los organismos públicos están confeccionando una cantidad ingente de documentos para nutrir los portales de datos abiertos y de gobierno abierto con la voluntad de informar a la población. Estos proyectos e iniciativas quedan fuera del alcance de la Ley de 1982, aunque tendrán un impacto sobre su aplicación. Puede preverse que cuanto más información, documentos y datos estén disponibles en línea y en abierto, menor número de solicitudes de acceso existirán. Aunque, ciertamente, estas no desaparecerán, puesto que, previsiblemente,

16 AUDET, L. «L'accès aux documents d'organismes publics». *Réseau juridique du Québec* (30 septiembre 2000). Texto disponible en: <<http://www.avocatA.qc.ca/public/iiaaccessinfo.htm>> [Consulta: 12 agosto 2014].

17 Véase SAMSON, J. K.; VÉZINA, M. E.: «L'assujettissement des ordres professionnels au régime d'accès à l'information Développements récents». En: VVAA. *Développements récents en déontologie, droit professionnel et disciplinaire*. Volume: 271. Cowansville: Éditions Y. Blais, 2007, p. 63-76.

18 *Loi sur les archives* (cap. A-21.1). Texto disponible en: <[http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A\\_21\\_1/A21\\_1.htm](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_21_1/A21_1.htm)> [Consulta: 12 agosto 2014].

19 En este sentido LAMY, G. F.: «Évolution technologique et transparence gouvernementale : un document est-il encore un document?». En VVAA. *Développements récents en droit de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels - les 30 ans de la Commission d'accès à l'information*. Vol. 358. Cowansville: Éditions Yvon Blais, 2012, p. 103-120.

20 DORAY, R.; CHARRETTE, F. *Accès à l'information - Loi annotée, jurisprudence et commentaires*. Cowansville: Éditions Yvon Blais, 2011, p. II/9-1.

una cantidad notable de documentos quizá no sea publicada directamente por las administraciones, y no porque su consulta esté restringida o prohibida, sino por meras cuestiones de oportunidad.<sup>21</sup>

Una vez determinado el ámbito de aplicación, y presentadas las exclusiones previstas al mismo, es preciso establecer qué se entiende por «organismo público».<sup>22</sup> Al establecimiento de estas definiciones se dedican concretamente los artículos del 3 al 7, ambos incluidos. Así, el régimen legal aprobado es aplicable a los documentos que obren en poder del Gobierno, de la Asamblea Nacional, del Consejo Ejecutivo, del Consejo del Tesoro, de los ministerios, de organismos gubernamentales (consejos, agencias, comisiones), de los organismos municipales (entre otros, municipalidades, comunidades urbanas, corporaciones y consejos intermunicipales de transporte), de los organismos escolares (comisiones escolares, universidades, etc.), de los organismos dedicados a la prestación de servicios sanitarios y de servicios sociales (a destacar, hospitales, centros de acogida y centros de readaptación o rehabilitación).

Visto el régimen previsto, tanto sobre el ámbito objetivo de aplicación como sobre el subjetivo, puede destacarse que la voluntad del legislador resulta clara y, en su momento, se calificó de ambiciosa.<sup>23</sup> Con esta regulación se quiere impedir la existencia de zonas opacas en la actividad de la gran mayoría de los organismos públicos en Quebec.

### 2.3 Restricciones al derecho de acceso

Pese a que la configuración del derecho de acceso en la legislación quebequense parece haberse establecido de forma generosa, existe un catálogo extenso de restricciones al derecho de acceso, que, a su vez, según parte de la doctrina, han sido interpretadas de forma amplia.<sup>24</sup> Y ello pese a que la regla general sea la contraria<sup>25</sup> y pese a que existe jurisprudencia bien temprana de la Comisión de Acceso a la Información que obliga a interpretar restrictivamente dichos supuestos.<sup>26</sup>

En ningún ordenamiento jurídico, el derecho de acceso es omnímodo; y cuando se le imponen restricciones o excepciones, estas pretenden proteger ya sean derechos de terceros o información sensible cuya revelación puede suponer un riesgo para determinados bienes jurídicos. Al analizar la Ley de Quebec de 1982 se observa que estas restricciones se agrupan bajo seis rúbricas. En primer lugar, en los artículos 18 y 19 se dispone que el Gobierno o un ministro pueden denegar el acceso a un documento o a una serie de documentos cuando contengan datos que incidan en el ámbito de las relaciones intergubernamentales. Esta previsión implica que se pueda restringir legítimamente el acceso a aquellos documentos que se hayan obtenido por el Gobierno de Quebec de mano de otros gobiernos o de parte de alguna organización internacional. También podrán el Gobierno o un ministro negarse a revelar dichos documentos cuando con ello se pueda causar un perjuicio verosímil «probablemente» («*préjudice vraisemblable*») las relaciones con otros ejecutivos o instituciones internacionales.<sup>27</sup>

21 Sobre el impacto del concepto de *open government* en la interpretación del artículo 15 de la Ley de Acceso a los documentos públicos de Québec, véase: LAMY, G. F. «Évolution technologique et transparence gouvernementale...», ob. cit., p. 117.

22 De acuerdo con VIDAL-DURUPTY, A., la ley se aplica a unos 4000 organismos (ob. cit., p. 182).

23 Véase en este sentido, TRUDEL, P. «Apprçu du régime...», ob. cit.

24 En este sentido se manifiesta BARIL, J. «*Mais les nombreuses exceptions au principe de divulgation prévues par la Loi sur l'accès, particulièrement celles portant sur les renseignements pouvant avoir des incidences sur l'économie et celles sur les décisions administratives ou politiques, s'avèrent très négatives pour l'exercice du droit d'accès des citoyens à l'information [...]*». En: «Petite histoire du droit d'accès à l'information environnementale pour les citoyens du Québec». *Liberté*, vol. 53, núm. 296 (2012), p. 52-55. La cita corresponde a la p. 54.

25 BERTHELET, Ph. «Renseignements fournis à l'État et visés par une demande d'accès : le cas des tiers». En: VVAA. *Développements récents: Développements récents en droit de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels - les 30 ans de la Commission d'accès à l'information*. Volume: 358. Cowansville: Éditions Yvon Blais, 2012. p. 123-149. La cita corresponde a la p. 124.

26 En este sentido se pronuncia la Comisión en el asunto Pierre Mainguy c. Ville de Québec, [1984-85] C.A.I. 13, p. 17. Su posicionamiento no ha variado a lo largo del tiempo, como atestigua la resolución del caso N.M. c. Ste-Julienne (Municipalité de), (2012) QCCA 275, pár. 39.

27 TRUDEL, P. afirma que: «*l'existence d'un "risque vraisemblable" est le fait générateur de la discrétion de l'organisme. Sans ce "risque vraisemblable", l'organisme n'a pas de discrétion de refuser l'accès au document demandé et doit, par conséquent, le communiquer. [...]. Le test de vraisemblance n'est pas un test de vérité. L'organisme n'a pas le fardeau d'établir la réalité ou la*

En segundo lugar, del mismo modo, de acuerdo con el artículo 20, pueden quedar excluidos de consulta y comunicación pública aquellos documentos cuya comunicación pública puedan dificultar el desarrollo de negociaciones en curso por parte de un organismo público en el ámbito de sus competencias. A continuación, en tercer lugar, en los artículos del 21 al 27 se estipulan aquellos supuestos que justificarían una denegación del derecho de acceso porque la economía de la provincia pudiera verse afectada. En este sentido, se puede impedir la consulta de documentos de carácter económico (formalización de préstamos, relativos al poder tributario o contratos), pero únicamente cuando se constate la concurrencia de una de las dos circunstancias siguientes: por un lado, si con ello se produce un perjuicio a un tercero o una ventaja inducida; por otro lado, si con ello se perjudican los intereses del organismo público o de la colectividad territorial competentes. Igualmente, quedan protegidos, y pueden ser excluidos del escrutinio público aquellos documentos amparados por el secreto industrial o comercial.<sup>28</sup> Los documentos relativos a las estrategias de negociación colectiva o a la conclusión de determinados contratos quedan amparados por esta restricción durante ocho años, contados a partir del inicio del proceso negociador.<sup>29</sup>

Los documentos que afecten a la Administración de Justicia y a la seguridad constituyen el cuarto grupo sobre el que se aplican restricciones al derecho de acceso y a la publicidad de los documentos públicos. En los artículos 28, apartado 1, y 29, apartado 1, se desarrolla esta rúbrica disponiendo que en determinados supuestos (por ejemplo, cuando se pueda facilitar la huida de un sospechoso, se entorpezca una investigación criminal, se ponga en peligro la seguridad de una persona, etc.), un organismo público debe negarse a confirmar la existencia o a comunicar un dato contenido en un documento que está en su poder al ejercer una potestad prevista en la ley para la prevención, detección o represión del crimen, ya sea en solitario o en colaboración con otro organismo. Obviamente, también deberá negarse cuando el dato o el documento sean potencialmente peligrosos para la seguridad del Estado. En el mismo orden de cosas, un organismo público debe rechazar la confirmación de la existencia o comunicación un dato relativo a un método o armas susceptibles de ser utilizados para cometer un crimen o cualquier otra infracción del ordenamiento jurídico. También deberá negarse a hacerlo cuando su divulgación pueda tener como consecuencia la reducción de la eficacia de un programa, plan o dispositivo de seguridad cuyo objeto sea la protección de un bien o de una persona. Finalmente, en este grupo de restricciones se incluyen aquellos datos o documentos derivados del ejercicio de potestades jurisdiccionales, que por regla general son públicos, excepto si en la misma decisión se estipula lo contrario, o bien si estos revelan el proceso de deliberación previo a la resolución o sentencia. En estos casos, la decisión deberá estar suficiente motivada y deberá hacerse constar su carácter reservado de forma expresa. Además, tendrá que explicitarse si se prohíbe su publicación y/o comunicación/difusión. Asimismo, si la sentencia contiene un dato que por ley está sujeto a una restricción del derecho de acceso, en virtud de la cual no deba siquiera confirmarse su mera existencia, también debe hacerse constar esta circunstancia en dicha decisión.

En quinto lugar, en los artículos comprendidos entre el 30 y el 40, ambos incluidos, se desarrollan las restricciones al derecho de acceso relativas a los datos que tengan incidencia sobre decisiones de carácter

---

*vérité du préjudice. Il suffit d'établir l'apparence de vérité ou la probabilité du préjudice*». Esta cita corresponde a: «Introduction au droit d'accès aux documents des organismes publics et de la protection des renseignements personnels». Montreal: *Centre de recherche en droit public, Faculté de droit, Université de Montréal*, 1996. p. 24.

28 En algunos casos, las empresas y las administraciones han firmado cláusulas de confidencialidad para intentar evitar los perjuicios que se puedan derivar de la revelación de esos datos a terceros. Ello no obstante la doctrina, al comentar la jurisprudencia de la CAI, considera que puesto que la Ley de Acceso pretende proteger el interés público, una cláusula de tal naturaleza no puede comportar, por ella misma, la naturaleza confidencial de un documento, sin tener en cuenta lo dispuesto por la Ley de acceso, o en contra de lo establecido en su artículo 7. Esta conclusión se expone en el asunto *Ville de Charny c. Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation* [1987] C.A.I. 446. y se refuerza en el caso *Goodfellow Inc. c. Québec (Ministère de l'Environnement)* [1990] C.A.I. 163. En palabras de la CAI, en el último asunto citado «[...] un organisme public ne peut écarter le droit d'accès aux documents des organismes publics en s'engageant à l'avance à la confidentialité des documents qu'on leur remet, tel que l'a énoncé à maintes reprises la jurisprudence de la Commission. Reconnaître l'application de cette façon d'agir équivaudrait à vider la Loi sur l'accès d'une bonne partie de son sens». Véase DELWAIDE, K.; PERRAULT, N-K. «Les demandes d'accès concernant des renseignements fournis à un organisme public par une entreprise : comment réagir?». En: VVAA. *Développements récents en droit de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels - Les 30 ans de la Commission d'accès à l'information*. Vol. 358. Cowansville: Éditions Yvon Blais, 2012. p. 153-186.

29 Para un estudio detallado de estos supuestos, véase BERTHELET, Ph. «Renseignements fournis à l'État et visés par une demande d'accès : le cas des tiers». En: VVAA. *Développements récents en droit de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels - Les 30 ans de la Commission d'accès à l'information*. Vol. 358. Cowansville: Éditions Yvon Blais, 2012, p. 123-149.

administrativo o político. Lo más destacable de estas restricciones es que se establece, para determinados supuestos, una exclusión obligatoria de consulta pública de veinticinco años a contar desde la fecha que conste en el documento. Toda la documentación relativa a los procesos de toma de decisiones del ejecutivo provincial queda incardinada en esta previsión (art. 33). En otros casos, la exclusión puede ser acordada por el Consejo Ejecutivo también por veinticinco años, respecto de determinadas decisiones que al amparo de la Ley del Ejecutivo tengan atribuida una publicación diferida, aunque, al contrario que en el supuesto anterior, esta ya no es una restricción *ex lege*.<sup>30</sup>

Del mismo modo, de acuerdo con la norma que analizamos, en su artículo 36, un organismo público puede rechazar la consulta de las versiones preliminares de los proyectos normativos durante un periodo de diez años desde la fecha que conste en ellos. Igualmente, se sujetan a esta previsión los análisis que del proyecto se hayan realizado y lo acompañen, a menos que este se haya presentado ante la Asamblea Nacional o que el proyecto de reglamento haya sido publicado conforme a la Ley. De igual modo, en lo concerniente a los informes utilizados en los procesos en curso de toma de decisiones, estos pueden estar sujetos a una restricción del acceso público de hasta cinco años desde que se redactaron, según el artículo 39.

En último extremo, el sexto tipo de restricción al derecho de acceso lo conforma el supuesto previsto en el artículo 41 relativo a los documentos derivados del control financiero y de la inspección tributaria. En estos casos, el órgano responsable puede negarse a confirmar la existencia de datos o de documentos cuyo conocimiento o revelación a terceros pueda conllevar perjuicios respecto a los procedimientos de inspección en curso, a revelar un plan de inspección, a revelar una fuente confidencial de información relativa a una inspección. También puede negarse cuando se pueda perjudicar gravemente la actividad de los órganos competentes en la materia.

Una vez señaladas las restricciones más notables al derecho de acceso o comunicación pública de datos o documentación públicos establecidas en la Ley quebequense de 1982, es preciso distinguir entre dos tipos de previsiones. Por un lado, como el lector habrá notado, existen exclusiones o restricciones que pueden ser aplicadas facultativamente por los órganos responsables, otorgándoles un cierto grado de discrecionalidad,<sup>31</sup> y otras que, necesariamente, debe ser adoptadas por imperativo legal. El hecho de encontrarnos ante un supuesto u otro tiene consecuencias sobre el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso.<sup>32</sup>

## 2.4 Procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso

En este apartado daremos cuenta brevemente del procedimiento que la Ley ha establecido para ejercer el derecho de acceso. Debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que el procedimiento para acceder a los documentos es gratuito. Únicamente podrá exigirse una contraprestación cuando el peticionario pretenda obtener copias de los documentos consultados.<sup>33</sup> Rige, por tanto, el principio de gratuidad en esta materia. Otro de los principios que se predicen del procedimiento que nos ocupa es el de «informalismo», puesto que la solicitud puede realizarse tanto verbalmente como por escrito. Ello no obstante, si la solicitud es verbal, se pierde el derecho de recurrir en apelación una eventual denegación del acceso.

Una de las previsiones más características de Ley quebequense es la obligación impuesta a todos los organismos públicos de nombrar un responsable que vele por la aplicación de la Ley en el seno de la institución.<sup>34</sup> De acuerdo con el artículo 8, este será la persona de mayor rango en su seno, aunque puede

30 VIDAL-DURUPTY, A., ob. cit., p. 183.

31 Respecto al ámbito de discrecionalidad que otorga la ley a la institución que recibe la solicitud de acceso, y que debe ser resuelta por el responsable de acceso, la CAI ha realizado la siguiente consideración: «*Il ne fait aucun doute que l'exercice du pouvoir discrétionnaire n'est pas un tâche facile mais de son exercice découle l'attitude que l'organisme adopte vis-à-vis la Loi sur l'accès: une attitude d'ouverture et de transparence, tel que le prone la loi, ou, au contraire, une attitude qui dénote méfiance et scepticisme face aux obligations de divulgation de l'information*». Véase CAI. *Une réforme de l'accès à l'information : Le choix de la transparence. (Resumé)*. Quebec: noviembre 2002, p. 10.

32 AUDET, L. «L'accès aux documents d'organismes publics», ob. cit.

33 VIDAL-DURUPTY, A., ob. cit., p. 183.

34 DESBIENS, L. «La transparence une question de confiance». En: VVAA. *Le droit à l'information : Le droit de savoir*: Cowansville: éditions Yvon Blais. Vol. 251 (2006), p. 13-22. Sobre el papel del responsable de acceso, la autora considera que: «*On constate que*

delegarse, total o parcialmente, esta función, en su caso, en un miembro del consejo de dirección o en algún miembro del personal directivo. Una de las principales tareas que desarrolla el responsable del acceso a los documentos es la recepción y resolución de las solicitudes de información, y a él deben ir dirigidas, según el artículo 43 de la norma. La ley obliga a que el responsable de acceso a la información actúe de forma diligente, por ello prevé, en su artículo 47, un plazo razonablemente breve (veinte días) para que resuelva la solicitud y comunique su decisión al solicitante. De forma excepcional puede acordarse una prórroga de diez días. En el caso, nada infrecuente por otro lado, de que el documento o los documentos a los que se pretenda acceder contengan datos de carácter industrial, financiero, comercial, científico, técnico o sindical provistos por terceros, el responsable de acceso debe informarles en el plazo de veinte días desde la presentación de la solicitud. Además, se les ha de conceder un plazo, también de veinte, días para que estos puedan presentar alegaciones (arts. 25 y 49).

Es de una importancia capital el respeto al plazo establecido para resolución de la solicitud, puesto que en el caso de que este haya expirado, el responsable de acceso no puede invocar una de las restricciones discrecionales al derecho de acceso previstas en la Ley como fundamento de una resolución denegatoria. Esta previsión no rige en el supuesto de las restricciones o exclusiones del derecho de acceso previstas imperativamente en la Ley, y pasado el plazo, deberán seguir siendo aplicadas.<sup>35</sup> Si expira el plazo sin que se haya notificado una resolución expresa, el silencio administrativo tiene carácter desestimatorio (art. 52). Si, por el contrario, la decisión denegatoria es expresa, esta deberá ser siempre suficientemente motivada e indicará el artículo que fundamenta la resolución (art. 50).

Las decisiones del responsable de acceso de carácter desestimatorio, ya sean expresas o presuntas, son recurribles ante la Comisión de Acceso a la Información (art. 135), cuyas resoluciones son, a su vez, recurribles ante la Corte de Quebec (art. 147). El siguiente apartado trata con especial atención la naturaleza, la estructura y las funciones del órgano creado por la Ley quebequense de 1982 con el fin de velar por una correcta aplicación de la Ley y por la garantía del derecho de acceso a los documentos públicos.

### 3 La protección del derecho de acceso por parte de la Comisión de Acceso a la Información

#### 3.1 Naturaleza de la Comisión de Acceso a la Información

Al aprobarse la Ley que nos ocupa se creó la Comisión de Acceso a la Información (CAI, en adelante), cuyo nombre puede inducir a error, tal y como se ha indicado ya. La Ley estipula que la Comisión tendrá su sede en la ciudad de Quebec, en el lugar dispuesto por el Gobierno, y todo cambio de ubicación deberá ser publicado en la *Gaceta Oficial de la Provincia* (art. 115). Esta institución se define como un «tribunal administrativo»<sup>36</sup> y, por tanto, no es un órgano administrativo *stricto sensu*, aunque tampoco forma parte de poder judicial. La CAI no queda sometida a los designios del Ejecutivo, ni al principio de jerarquía aplicable al aparato burocrático. De hecho, el legislador ha establecido mecanismos para preservar la «independencia» de la CAI respecto del Gobierno de Quebec.<sup>37</sup> Ello no obstante, esta institución está dotada de potestades administrativas (notablemente de la potestad de inspección, como veremos), que se suman a la potestad

---

*le formalisme de la Loi sur l'accès amenuise souvent les possibilités pour le responsable d'entamer un dialogue qui favoriserait un meilleur service aux citoyens, en évitant des litiges quant à l'application et l'interprétation de la loi. La Loi sur l'accès favorise la judiciarisation rapide des décisions du responsable et par conséquent de la relation responsable-citoyen»* (p. 18).

35 AUDET, L. «L'accès aux documents d'organismes publics», ob. cit.

36 Véase AYLWIN, A.; DELWAIDE, K. «Leçons tirées de dix ans d'expérience : la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé du Québec». En: VVAA. *Développements récents: Développements récents en droit de l'accès à l'information 2005*. Vol. 233. Cowansville; Éditions Yvon Blais, 2005, p. 283-335, concretamente, p. 283.

37 Tal y como explica SAINT-LAURENT, J., «[...] le législateur a réaffirmé le principe essentiel de l'indépendance de la Commission à l'égard du pouvoir exécutif. Non seulement la nomination des membres de la Commission demeure-t-elle la responsabilité de l'Assemblée nationale mais, également, (la Loi), précise que ces nominations devront se faire à partir d'un processus de sélection établi par règlement du Bureau de l'Assemblée nationale. Voilà une mesure susceptible de contribuer encore d'avantage à l'indépendance de la Commission.». «Le rôle de la Commission d'accès à l'information au lendemain d'une modernisation attendue du régime québécois d'accès à l'information». En: VVAA. *Le droit à l'information : le droit de savoir !*. Vol. 251. Cowansville; Éditions Yvon Blais, 2006, p. 105-120. La cita corresponde a la p.115.

jurisdiccional, característica de los órganos integrantes del poder judicial. La Ley no ofrece definición alguna respecto de la naturaleza de este organismo, aunque le atribuye expresamente ese estatus particular.

Al ser un tribunal administrativo, la CAI puede revisar las decisiones de los organismos públicos referidas a solicitudes de acceso a un documento administrativo que han sido denegadas. Igualmente, puede enjuiciar aquellas decisiones relativas al acceso a un expediente («*dossier*») personal o a la rectificación del mismo. Las resoluciones de la CAI son públicas, en casi todos los supuestos, y se emiten tras abrir un periodo de audiencia a las partes implicadas en el proceso.

### 3.2 De la estructura y de los miembros de la CAI

De acuerdo con el artículo 103 de la Ley, la CAI se estructura en dos secciones, denominadas Sección de Vigilancia y Sección Jurisdiccional, siendo sus respectivas funciones absolutamente dispares.<sup>38</sup> La CAI está compuesta por, como mínimo, cinco miembros, entre los que se contarán un presidente y un vicepresidente (art. 104).

Una de las particularidades de la CAI es el mecanismo de nombramiento de sus miembros (considerados jueces administrativos) que, a nuestro parecer, resulta muy sugerente. Los integrantes de la CAI son nombrados, a propuesta del primer ministro, por resolución de la Asamblea Nacional. Dicha resolución deberá ser aprobada, por lo menos, por dos terceras partes de los parlamentarios (con esa misma mayoría pueden destituirlos; art. 107), y en ella se hará constar la adscripción de las personas designadas a una de las dos secciones en las que se organiza el organismo (esta previsión no afecta al presidente ni al vicepresidente), atribuyéndose como mínimo dos de ellas a la Sección Jurisdiccional. Además de nombrar a los miembros de la CAI, la Asamblea tiene conferida la potestad de determinar la remuneración, el régimen de seguridad social y el resto de condiciones de trabajo de los miembros de la Comisión, quienes deberán desempeñar su cargo a tiempo completo. Existe un proceso de selección preestablecido para determinar qué personas pueden formar de la Comisión y está previsto en el reglamento de la Oficina de la Asamblea Nacional. Este proceso de nombramiento difiere del procedimiento habitual utilizado para nombrar a los integrantes de los tribunales administrativos en Quebec, puesto que estos últimos son designados únicamente por el Gobierno de la Provincia, sin intervención de la Asamblea. Se ha arbitrado, pues, un proceso excepcional, en consonancia con la importancia de los derechos objeto de protección.

El mandato de los miembros de la Comisión es de cinco años, pudiéndose nombrar de nuevo a las mismas personas por subsiguientes periodos de cinco años. Los miembros de la CAI pueden dimitir en cualquier momento, notificando su intención, por escrito, al presidente de la Asamblea Nacional (art. 107). En el ejercicio de sus funciones deben actuar respetando el principio de imparcialidad y el de objetividad y no deben tener ningún interés directo o indirecto respecto de alguna empresa que pueda entrar en conflicto con los intereses del organismo (art. 112).

A parte de los miembros electos, la CAI también tiene adscrito personal administrativo, encabezado por la persona que ostenta el cargo de secretario/a. Este personal es nombrado de acuerdo con las normas reguladoras de la función pública en Quebec.<sup>39</sup> Es interesante destacar, como disposición común a las dos categorías de personas que sirven en la CAI, que ninguno de sus integrantes puede ser demandado por la realización de buena fe de un acto oficial en el ejercicio de sus funciones. Además de esta prerrogativa prevista en el artículo 113 de la Ley, la propia norma establece que, excepto por cuestiones de competencia, resultan inadmisibles contra las actuaciones de la CAI las acciones impugnatorias previstas en el Código de Procedimiento Civil, y tampoco se acordarán medidas cautelares contra la Comisión o contra uno de sus miembros cuando actúen en desarrollo de sus potestades, es decir, en cuanto autoridad pública (art. 114). Para ello se prevé que dos jueces del Tribunal de Apelaciones puedan, previo requerimiento, anular toda medida que se haya tomado para impedir la aplicación de la Ley de Acceso respecto a un documento concreto.

38 SAINT-LAURENT, J. afirma que : «[...] en créant ces deux sections au sein de la même Commission, le législateur semble reconnaître, dans une certaine mesure, le caractère multifonctionnel et la double expertise développée par les membres et le personnel de cet organisme spécialisé », ob. cit., p. 116.

39 *Loi sur la fonction publique*. Capítulo F-3.1.1. Texto disponible en: <[http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/F\\_3\\_1\\_1/F3\\_1\\_1.htm](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/F_3_1_1/F3_1_1.htm)> [Consulta: 26 septiembre 2014].

### 3.3 El presidente

Los órganos principales de la CAI son el presidente y el vicepresidente; por ello, cuando por ausencia o impedimento estos no puedan desarrollar sus funciones, o bien cuando estos cargos estén vacantes, el presidente de la Asamblea puede designar a uno de los otros miembros para proveerlos interinamente, previo acuerdo del primer ministro y del jefe de la oposición en la Asamblea (art. 108). Se seguirá este mismo procedimiento para nombrar a las personas seleccionadas para cubrir cualquier vacante que se produzca en un momento en el que no pueda seguirse el procedimiento de nombramiento ordinario (art. 109). El mandato de la persona nombrada mediante este procedimiento se agota en treinta días, a contar desde que la Asamblea retome sus trabajos, a menos que sea ratificada por mayoría prevista en el procedimiento ordinario.

El buen funcionamiento de la CAI es responsabilidad de su presidente, a quien se le encomienda la dirección y la administración de los asuntos del organismo. De acuerdo con el artículo 110, el presidente puede ejercer, por delegación, las funciones previstas en los artículos 118 y 120. Estas se refieren básicamente a la obligación de informar a la Asamblea y al Gobierno sobre las actividades de la CAI y sobre la ejecución del presupuesto que se le asigna. Dicha obligación se substancia mediante la evacuación de un informe anual, que deberá ser presentado como muy tarde el 30 de junio, respecto del ejercicio financiero anterior, y que debe centrarse en precisar el grado de cumplimiento de la Ley de Acceso y en los medios de los que dispone la CAI para desarrollar sus funciones. Además, puede contener otras observaciones, recomendaciones y propuestas para optimizar la ejecución de la Ley en relación con la protección de los datos personales, y con los criterios técnicos sobre la conservación, clasificación, expurgo y modo de consulta de los documentos.

Más allá de informar a la Asamblea Nacional, la Comisión está obligada a entregar al ministro que corresponda cualquier dato o informe financiero sobre el desarrollo de sus actividades si le son requeridos. Asimismo, cuando la Comisión ejerce las funciones de vigilancia que le han sido atribuidas, debe enviar a dicho ministro, en caso de ser solicitada, una copia de las resoluciones que haya tomado en los procedimientos relativos a la actuación de un ministerio o de uno de los organismos gubernamentales incardinados en ámbito de aplicación de la Ley; asimismo deberá enviar informes y demás orientaciones que acompañen dicha resolución.

En otro orden de cosas, el presidente debe favorecer la participación de los miembros de la Comisión en el proceso de elaboración de los criterios generales de actuación del organismo. Igualmente, se le atribuye la facultad de repartir los asuntos y la carga de trabajo entre los miembros, pudiendo incluso alterar la composición de las secciones temporalmente, que deberán atenerse a sus indicaciones. De igual modo, es el encargado de velar por el respeto al código deontológico de la CAI, que será adoptado por reglamento interno y publicado en la *Gaceta Oficial de Quebec* (art. 110.1). De nuevo, en relación con los miembros del organismo, se faculta al presidente para que promueva el perfeccionamiento y especialización de estos en el ejercicio de sus funciones.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que el presidente es el único miembro de la CAI que puede desarrollar su actividad en las dos secciones en las que esta se organiza. El resto de los miembros quedan adscritos exclusivamente a una de las dos secciones y, en tanto dure esta adscripción, deben desempeñar únicamente las funciones que a esta le han sido atribuidas. Se impide, por tanto, que un mismo miembro pueda pertenecer a ambas secciones al mismo tiempo. Sin embargo, como se ha apuntado, el presidente puede modificar temporalmente la adscripción de un miembro a una u otra sección con objeto de facilitar el desempeño de las responsabilidades que legalmente se han encomendado a la CAI.<sup>40</sup>

### 3.4 Las funciones de la Sección de Vigilancia

La Sección de Vigilancia se compone del presidente y de los miembros de la CAI que se le destinan de acuerdo con lo que disponga la Asamblea durante el procedimiento de nombramiento (art. 122). Entre sus funciones cabe destacar la promoción y garantía del cumplimiento de la protección de los datos de carácter personal, también de acuerdo a la regulación de la Ley de Protección de los Datos Personales en el

<sup>40</sup> SAINT-LAURENT, J., ob. cit., p. 115-116.

Sector Privado,<sup>41</sup> y del acceso a los documentos de los organismos públicos (art. 122.1). Estas funciones se recogen en el artículo 123 de la Ley. En primer lugar, la Comisión puede investigar cómo se aplica la Ley de Acceso y en qué grado cumplen sus disposiciones los sujetos que caen dentro de su ámbito de aplicación. En segundo lugar, puede informar sobre los proyectos de normativos que le sean sometidos en materia de transparencia, transferencia y cesión de datos, así como los acuerdos para clasificar como confidenciales determinados ficheros.<sup>42</sup> Además, velará por el respeto de la confidencialidad de los datos personales en aquellos expedientes relativos a adopciones que estén bajo control de un organismo público. Básicamente, las funciones de la Sección de Vigilancia se focalizan en el ámbito de la protección de los datos de carácter personal.

Con el fin de poder desarrollar las funciones que la Ley le encomienda, la CAI y especialmente la Sección de Vigilancia, tiene atribuida la potestad inspectora. La norma que analizamos establece una regulación bastante precisa de esta potestad y de su modo de ejercicio. Para ejercer sus funciones de vigilancia, el organismo puede autorizar a un miembro de su personal o a cualquier otra persona (*«toute autre personne»*) a que actúe como inspector (art. 123.1). La persona que haya sido habilitada podrá acceder, dentro de un horario razonable, a las dependencias de todo organismo o persona jurídica que se encuentre en el ámbito de supervisión de la CAI. El inspector podrá exigir que se le presente cualquier dato o documento que precise para poder desarrollar su labor, con el fin de examinarlos y, en su caso, proceder a copiarlos. Es destacable que los inspectores tendrán la condición de autoridad (art. 129) y no podrán ser demandados por los actos que de buena fe realicen en el ejercicio de sus funciones, al igual que sucede con los jueces administrativos de la CAI (art. 123.1). Ya sea como resultado de las inspecciones efectuadas, o de otras actuaciones, la CAI podrá determinar y prescribir las condiciones en las que deban ser tratados los datos personales, así como las relativas a su gestión, uso y custodia segura y acceso (art. 124). El resto de organismos públicos están obligados a colaborar con la CAI cuando esta les solicite cualquier tipo de información o documentación necesaria para el desarrollo de sus funciones (art. 130). En caso de que las indicaciones que la CAI haya proporcionado a un organismo público no sean adoptadas en un plazo razonable, esta podrá poner en conocimiento del Gobierno tales hechos, o bien podrá informar a la Asamblea Nacional o hacer expresa mención en su informe anual (art. 133).

Más allá de la potestad de inspección que acabamos de describir, la Comisión puede, de oficio o a instancia de una persona interesada, desarrollar una investigación, secreta y no contradictoria, sobre un determinado fichero confidencial con objeto de determinar si los datos personales han sido incluidos en el mismo conforme a la normativa aplicable, o bien si estos datos se conservan garantizando su confidencialidad cuando así sea preciso. En estos supuestos solo un miembro de la CAI o un miembro de su personal de dirección pueden conocer los datos personales contenidos en los ficheros investigados, y para ello deberán ser nombrados por escrito (art. 127). Una vez concluida la investigación, la CAI puede adoptar una resolución en la que se ordene al organismo la corrección del fichero, su destrucción o la adopción de las medidas necesarias para dar cumplimiento a la Ley de Acceso. Igualmente, puede recomendar al Gobierno la modificación o derogación del decreto que permite atribuir a un determinado fichero la condición de confidencial (art. 128).

Por último, corresponde también a la CAI, previa solicitud por escrito, conceder) a una persona o a un organismo, por un plazo determinado, una autorización (que podrá ser revocada) para recibir una comunicación de datos personales contenidos en un fichero, sin el consentimiento de las personas concernidas por dichos datos, cuando estos se destinen a fines de investigación o estadísticos. Para poder acordar este acceso y comunicación de datos personales, deben darse determinadas circunstancias. Por un lado, debe justificarse la cesión de datos en que únicamente podrá llegar a buen término la investigación si se dispone de esos datos de carácter nominativo. Y, además, por otro lado, deberá garantizarse que esos datos personales serán utilizados de tal manera que se asegure su carácter confidencial (art. 125).

### 3.5 Las funciones de la Sección Jurisdiccional

41 *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*. Capítulo P-39.1. Texto disponible en: <[http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/P\\_39\\_1/P39\\_1.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/P_39_1/P39_1.html)> [Consulta: 26 septiembre 2014].

42 SAINT-LAURENT, J. considera que, desarrollando esta labor, la CAI colabora con el ejecutivo, mientras se respeta escrupulosamente su independencia establecida por Ley (ob. cit., p. 117).

La segunda sección de la CAI se denomina Sección Jurisdiccional y sus funciones difieren notablemente de las atribuidas a la Sección de Vigilancia. La sección que ahora nos ocupa centra su atención en materia de acceso a la información y también, aunque en menor medida, en el ámbito de la protección de datos personales. Las funciones que se le atribuyen son ejercidas por el presidente de la CAI y los miembros que hayan sido designados a esta sección (art. 134).

El elemento que más claramente diferencia a esta sección de la anterior es su carácter jurisdiccional, es decir, la Ley le atribuye la potestad de enjuiciar de forma exclusiva (sin que cualquier otro tribunal pueda inmiscuirse) las solicitudes de revisión de ficheros que contengan datos de carácter personal en manos de organismos públicos y las solicitudes de valoración de los desacuerdos existentes respecto a la aplicación de la Ley de protección de los datos personales en el sector privado.<sup>43</sup> Del mismo modo, las decisiones de los responsables del acceso a los documentos de cada organismo pueden ser revisadas por esta sección de la CAI, como consecuencia de una denegación de acceso total o parcial a uno o varios documentos, siempre y cuando dicha solicitud de acceso se haya formulado por escrito. Las solicitudes de revisión presentadas ante la CAI pueden abordar tanto el plazo de resolución de la solicitud, el modo de acceso a un documento o a un dato, así como las tasas exigibles.

La Sección Jurisdiccional también estudiará, caso por caso, la aplicación del artículo 9 de la Ley, norma que proclama el derecho de acceso a los documentos públicos, excluyendo al mismo tiempo las notas personales inscritas en ellos, o los esquemas, borradores, notas preparatorias y otros documentos del mismo género. De acuerdo con el artículo 135, las solicitudes de revisión ante la CAI deben presentarse, por escrito y sucintamente motivadas (art. 137), en el plazo de treinta días desde la fecha de la decisión recurrida o desde que haya transcurrido el plazo para resolver y notificar por parte del responsable del organismo público. Este plazo de treinta días puede ser ampliado por parte de la CAI de forma motivada. Los terceros que hayan participado en el procedimiento de acceso, mediante la presentación de alegaciones, pueden presentar una solicitud de revisión ante la CAI, en caso de que estas no se hayan atendido por el responsable de acceso a la información. Para ello disponen de un plazo de quince días desde que se les informe de tal hecho. En general, de acuerdo con el artículo 136 *in fine*, la interposición de una solicitud de revisión ante la CAI suspende la eficacia de la decisión del responsable de acceso a la información del organismo público hasta que la resolución de la CAI sea ejecutiva. Además, la CAI deberá notificar al organismo público concernido la interposición de una solicitud de revisión. Corresponde también a esta sección rechazar todas las solicitudes de acceso que puedan considerarse manifiestamente abusivas (ya sea por el número, por su carácter repetitivo o sistemático, o bien cuando esta solicitud pueda perjudicar gravemente el funcionamiento ordinario del servicio al que se le presenta) o aquellas que hayan sido interpuestas de mala fe (arts. 137.1 y 2).

Entre las potestades más destacables atribuidas a esta sección se encuentra la potestad reglamentaria (art. 137.3), aunque sea, en cierto modo, compartida. La Ley obliga a que esta sección establezca mediante disposición general las normas de procedimiento, de prueba, y los supuestos en los que se dará audiencia a las partes, que deban respetarse en los procedimientos que se sigan ante ella, así como los plazos y medidas para garantizar la celeridad en su actuación. El procedimiento seguido en el seno de la Sección Jurisdiccional es contradictorio y las partes pueden presentar alegaciones (art. 140). Este reglamento de contenido procedimental elaborado por la Sección Jurisdiccional de la CAI será sometido a la aprobación del Gobierno. Por otro lado, la Ley prevé que los miembros integrantes del personal al servicio de la CAI deben asistir a cualquier persona interesada en presentar una solicitud de revisión ante dicho organismo (art. 138) y, del mismo modo, si lo considera oportuno, vistas las circunstancias del caso, puede nombrar a un mediador para favorecer el acuerdo entre las partes del proceso (art. 138.1). En el ámbito de los procedimientos jurisdiccionales, la CAI tiene atribuidos todos los poderes necesarios para ejercer sus competencias y puede tomar todas aquellas medidas que considere oportunas para salvaguardar los derechos de las partes.<sup>44</sup> Entre las facultades más destacables se encuentran el poder ordenar a un organismo público que comunique o que se abstenga

43 *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*. Capítulo P-39.1. Texto disponible en: <[http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/P\\_39\\_1/P39\\_1.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/P_39_1/P39_1.html)> [Consulta: 29 septiembre 2014].

44 Para conocer el alcance de este precepto, puede consultarse la sección de la CAI: N.S. c. Québec (Ministère des Relations Internationales) 2014 QCCA 7.

de comunicar un documento. Del mismo modo, puede obligar a que lo complete, rectifique, modifique o destruya datos de carácter personal, e incluso puede ordenar el cese de su uso o de su comunicación.

La Ley explicita que toda la labor de la CAI, y por tanto, de sus dos secciones, debe desarrollarse de forma diligente y eficaz. Para ello se prevé un plazo de tres meses para resolver los procedimientos. El presidente puede ampliar este plazo por causas graves y justificadas, siempre ponderando los derechos e intereses de las partes (art. 141). Una vez que la Comisión ha adoptado una resolución, esta debe notificarse fehacientemente a las partes (art. 143).

Es preciso tener en cuenta que las decisiones de la CAI que comportan una obligación de hacer devienen ejecutivas pasados treinta días desde que han sido recibidas por las partes. En cambio, cuando la decisión de la CAI comporta una obligación de no hacer, esta es inmediatamente ejecutiva, una vez notificada al organismo público en cuestión (art. 144). Pasado el citado plazo, la CAI puede depositar una copia de su resolución ante el secretario del Tribunal Superior del Distrito de Montreal o de Quebec o del distrito en el que tenga el domicilio cualquiera de las partes. Este trámite confiere a la decisión de la CAI la misma fuerza y el mismo efecto que las sentencias emitidas por el Tribunal Superior.

En último lugar, es importante destacar que las decisiones de la CAI sobre cuestiones que sean de su competencia no pueden ser objeto de recurso en vía administrativa, puesto que no existe órgano administrativo o tribunal administrativo superior al que recurrir (art. 146). El único recurso que cabe ante ellas es el recurso llamado *de apelación* ante los Tribunales de Justicia, como veremos a continuación.

### 3.6 Los recursos contra las decisiones de la CAI

Dada la particular naturaleza de la CAI, sus resoluciones no pueden ser revisadas ante ningún órgano administrativo u otro tribunal administrativo, de acuerdo con las previsiones de la Ley. Únicamente el Poder Judicial puede revocar, anular o modificar sus decisiones, siempre y cuando una persona «directamente interesada» interponga un recurso de apelación ante un juez del Tribunal de Quebec. Esta apelación puede basarse en cualquier cuestión de fondo o de competencia. En general, son recurribles los actos de la CAI que ponen fin a un procedimiento, pero también se prevé que los actos de trámite puedan ser recurridos (previa autorización judicial) cuando estos puedan comportar unos efectos que la decisión final del procedimiento no pueda remediar (art. 147). El plazo para interponer el recurso contra los actos que ponen el fin al procedimiento seguido ante la CAI es de treinta días desde que se produce su notificación (art. 149). Una vez presentado el recurso, en el que deben hacerse constar los motivos de competencia o de fondo que lo sustenten, el Tribunal debe dar traslado de tal actuación al resto de las partes, en el plazo de diez días (art. 150). Solo pueden conocer de los recursos de apelación presentados contra las resoluciones de la CAI aquellos jueces del Tribunal de Quebec que hayan sido designados expresamente por el juez decano («*judge en chef*»), según lo dispuesto en el artículo 148 de la Ley. Esta previsión demuestra la especial consideración que el legislador concede a la actuación de la CAI y a su pericia. Este mecanismo permite la existencia de jueces especializados en la materia, cuestión nada desdeñable dada la complejidad de la normativa tanto en el ámbito de la transparencia y el derecho de acceso como, sobre todo, en el ámbito de la protección de datos. Ello debería redundar en la calidad de las sentencias que resuelven estos recursos de apelación, puesto que la Ley prevé que no pueden ser recurridas (art. 154).

Por último, cabe destacar que la interposición del recurso suspende la ejecutoriedad de la decisión de la CAI hasta que se dicte sentencia por parte del Tribunal. Ello no obstante, si se trata de un acto que ordena a un organismo público que cese o se abstenga de realizar una determinada actuación, la interposición del recurso no suspende la eficacia de dicho acto.

## 4 A modo de conclusión: ¿pueden inspirarse las Comunidades Autónomas en el modelo quebequense al crear órganos garantes de la transparencia y del derecho de acceso?

Una vez analizado el régimen relativo al derecho de acceso a los documentos públicos en Quebec, habiendo hecho hincapié en la naturaleza, estructura y funciones del órgano encargo de velar por la garantía del citado derecho y por la aplicación de la normativa relativa a la protección de datos, podemos preguntarnos

si este modelo organizativo puede servir de inspiración para las CCAA que actualmente están en proceso de desarrollar la normativa básica estatal en materia de transparencia y derecho de acceso.

Para resolver la cuestión que planteamos, en primer lugar, debemos examinar qué margen ha dejado la norma estatal, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a las CCAA para que estas puedan establecer y diseñar instituciones propias que velen por el cumplimiento de la normativa básica y de desarrollo en sus respectivos territorios. Recordemos, por un lado, que, en el ámbito estatal, la Ley básica ha creado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y se le atribuye el estatuto de las denominadas *administraciones independientes* (art. 33.1). Del Consejo se predica autonomía y plena independencia en el cumplimiento de sus fines (art. 33.2). Para el ámbito autonómico, por otro lado, la Disposición Adicional Cuarta, bajo la rúbrica «Reclamación», dispone, en su apartado 1, que «La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas». En el artículo 24.1 de la Ley de Transparencia estatal se establece que «Frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa». A luz de estos artículos, se puede empezar a dibujar el escenario en que las CCAA pueden moverse.

Así, y en primer lugar, parece claro que la normativa estatal obliga a las CCAA a disponer un régimen jurídico que garantice la independencia de los órganos que se creen para desempeñar las funciones que en el ámbito estatal corresponden al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A nuestro modo de ver, tal obligación no conlleva que las futuras instituciones autonómicas deban ceñirse al régimen jurídico de las administraciones independientes. Consideramos que la independencia y plena autonomía que se les ha de imputar puede venir de la mano de otras fórmulas organizativas. Como hemos apuntado al analizar el caso de la CAI quebequense, considerada un tribunal administrativo, el mecanismo parlamentario de nombramiento de su presidente y de sus miembros garantiza de forma más que notable su carácter independiente respecto del Gobierno de la Provincia y la no sujeción al principio de jerarquía o dependencia en el desarrollo de sus funciones. Igualmente, las causas y los mecanismos de cese de los miembros de la institución también son un elemento fundamental para preservar la independencia de su actuación. A todo ello ha de añadirse la facultad de elaborar un reglamento de carácter procedimental que discipline su actuación, pese a que su aprobación formal se atribuya al Gobierno. Este conjunto de características y de potestades muestra la importancia, o el papel determinante, si se quiere, que el legislador quebequés ha atribuido a la CAI. Como veremos a continuación, esta dista de ser la situación establecida en nuestra legislación.

Si atendemos, por un lado, a la regulación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la Ley estatal, se observa que el nombramiento de su presidente (el órgano que concentra las potestades de mayor relevancia) se realiza a propuesta del titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional. La persona propuesta debe comparecer ante la comisión pertinente del Congreso, que deberá refrendar el nombramiento del candidato por mayoría absoluta. Centrándonos en el caso de Cataluña, por otro lado, la recién aprobada Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno prevé la creación, en su artículo 39, de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso.<sup>45</sup> Nótese que su denominación restringe sus funciones exclusivamente a velar por la preservación del citado derecho, y que no se le atribuyen otras funciones relativas a la publicidad activa o al buen gobierno. Se ha previsto que este nuevo órgano esté formado por un mínimo de tres miembros y un máximo de cinco. Al igual que en el caso de la CAI, el número de miembros puede oscilar, aunque en el caso catalán solo en función de la horquilla prevista por la Ley, para adaptarse a necesidades futuras, sin tener que modificar la norma reguladora. Los miembros del futuro órgano catalán serán nombrados por el Parlamento por mayoría reforzada de tres quintos (art. 40.1). En contraste con la normativa estatal, se refuerza el quórum parlamentario para nombrar a los miembros y se anticipa el carácter colegiado que quiere atribuirse al futuro órgano. Del mismo modo, se declara que la Comisión deberá cumplir sus funciones con plena independencia orgánica y funcional, sin que quede sometida a instrucciones jerárquicas

45 El texto de la Ley puede consultarse aquí: <[http://dogc.gencat.cat/ca/pdogc\\_canals\\_interns/pdogc\\_resultats\\_fitxa/?action=fitxa&mode=single&documentId=680124&language=ca\\_ES](http://dogc.gencat.cat/ca/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&mode=single&documentId=680124&language=ca_ES)> [Consulta: 15 enero 2015].

de ningún tipo. Ello no obstante, la Ley catalana no explicita la naturaleza jurídica del futuro órgano, y no se va a optar por crear un organismo encuadrable en la categoría de administración independiente.

De acuerdo con lo afirmado anteriormente, es preciso destacar, en segundo lugar, que el rol que se reserva en la legislación estatal a los órganos garantes del derecho de acceso a la información es subsidiario, puesto que la reclamación ante ellos es potestativa; y además, debe tenerse en cuenta que, en caso de no presentarse dicha reclamación, sigue expedita la vía jurisdiccional.<sup>46</sup> En cambio, en el modelo quebequense, el recurso ante la CAI es obligatorio, ya que su jurisdicción en materia de acceso es exclusiva. El diseño quebequense puede impedir que los asuntos relativos a la protección del derecho de acceso y a la aplicación de la normativa reguladora de los datos de carácter personal colapsen la vía judicial, cuyos plazos son siempre más extensos y sus costes mayores para las partes. El papel de la CAI como engranaje principal del sistema se visualiza también al atribuírsele la potestad inspectora y la capacidad de instar a la partes a seguir un proceso de mediación en determinados supuestos. Las CCAA nada pueden hacer para alterar la previsión de la Ley relativa al carácter potestativo de la reclamación. Consiguientemente, respecto a esta cuestión, los órganos autonómicos quedan condicionados en cuanto a la menor relevancia de su posición en el conjunto del sistema. De hecho, en el caso catalán, su importancia parece decrecer puesto que se prevé, en el artículo 38 de la Ley, que se pueda interponer un recurso potestativo de reposición frente a una denegación de acceso, recurso que no es substituido por la reclamación ante la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso. Posteriormente, la Comisión de Garantía podría examinar la resolución del recurso de reposición (art. 39.1). Con esta regulación, cuya redacción es un tanto críptica y poco afortunada, y además no encaja con las previsiones estatales, quizá se corre el riesgo de que la parte interesada en el procedimiento que pretenda recurrir una decisión administrativa acuda directamente a los Tribunales de Justicia, pese a los costes económicos y temporales que pueda comportar esta opción, debido a la superposición, aunque sea potestativa, de la doble instancia. Y ello pese a que se comprende que la intención del legislador es ofrecer cuantos más mecanismos de garantía del derecho previos y alternativos a la complicada vía jurisdiccional. Por otro lado, al igual que la CAI, la Comisión de Garantía catalana también puede tramitar las reclamaciones que se le sometan mediante procedimientos de mediación (art. 42.2).

En tercer lugar, si ponemos el foco en la estructura de la CAI, que responde a la substancia de las importantes funciones y potestades que le han sido conferidas, se observa la alta especialización de sus miembros, divididos entre la Sección de Vigilancia y la Sección Jurisdiccional. Por el contrario, en el caso de la Comisión española, su concepción no responde a este criterio (art. 35). La nueva institución se ha estructurado en dos órganos: el presidente y la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno. En la legislación básica estatal se ha optado por concentrar las principales potestades del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en manos de un órgano unipersonal (art. 37), al cual destacadamente se le ha atribuido la de resolver las reclamaciones que se presenten ante el órgano. Correlativamente, parece que se han reservado al órgano colegiado funciones meramente consultivas.<sup>47</sup> Ello podría correlacionarse con la composición que se ha dado a este último, ya que sus miembros no responden a un perfil de profesional especializado (art. 36), aunque, vistos los requisitos necesarios para nombrar al presidente, tampoco se le exige a este una pericia probada en la materia. Este régimen «presidencialista», ajeno a la tradición de nuestras administraciones independientes, obliga a los responsables del nombramiento a afinar en el proceso de selección de la persona que se va a nombrar para ocupar el cargo. En el caso de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso catalana, de acuerdo con el artículo 41 de la Ley, estará adscrita al departamento de la Generalitat que se determine por decreto, preservándose su independencia orgánica y funcional, como ya se ha dicho. En cuanto al perfil de los integrantes del futuro organismo, se ha dispuesto que deben ser profesionales de reconocido prestigio en la materia, escogidos entre juristas y gestores documentales, con más de diez años de experiencia profesional (art. 40.3). Esta previsión que determina los requisitos a exigir a los posibles miembros nos parece más adecuada que la regulación establecida al respecto en la normativa estatal. Sin embargo, debemos señalar que, dado que la Comisión de Garantía no se va a ocupar de la gestión y conservación o del expurgo documental, ni va establecer reglas técnicas al respecto —a diferencia de la CAI quebequense—,

46 Compartimos esta crítica con SENDÍN GARCÍA, M. A. «El consejo de Transparencia y Buen Gobierno». *Revista Jurídica de Castilla y León*. núm. 33 (2014). p. 1-25.

47 Léanse conjuntamente los artículos 38.2 y 36 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

consideramos que no resulta oportuno haber incluido en la misma a técnicos expertos en dichas materias. Su importantísima y determinante labor puede y debe desarrollarse en órganos ya existentes, justamente en la Comisión Nacional de Evaluación y Expurgo Documental, que perderá sus competencias en relación con el acceso a los documentos, al ponerse en funcionamiento la nueva institución. No piense el lector que esta reflexión viene motivada por razones corporativistas, en ningún caso. El motivo es precisamente que la labor de la Comisión de Garantía está revestida de un carácter estrictamente jurídico (art. 39.3), y quienes la desarrollen deben estar en situación de aplicar y manejar con solvencia el ordenamiento jurídico y de ponderar los derechos e intereses en liza, operaciones ya de por sí complejas que exigen, obviamente, una formación jurídica específica. La valiosa opinión de estos expertos en relación a los formatos que se autoricen para el acceso y/o preservación de la información podría haberse canalizado, por ejemplo, a través de la exigencia de un informe del órgano competente en la materia. En cuanto a su organización, se prevé que sea el Gobierno quien la apruebe mediante reglamento, previa presentación al Parlamento de una propuesta para que realice recomendaciones si lo considera conveniente. Si las recomendaciones afectaran a cuestiones relativas a la independencia orgánica o funcional del órgano, serán vinculantes.

En definitiva, puede concluirse que el papel de la CAI quebequense parece más relevante en el conjunto del sistema que el que se reserva al órgano estatal y al futuro órgano catalán. Las importantes funciones que tiene atribuidas, el mecanismo parlamentario de nombramiento de sus miembros y su configuración como tribunal administrativo subrayan tanto el rol preponderante en la aplicación de la normativa en materia de acceso y de protección de datos, como la garantía de la independencia en su actuación. La legislación autonómica que algunas CCAA todavía deben aprobar podría incorporar algunas soluciones previstas en el sistema quebequense, adaptándolas a nuestra tradición jurídica si fuera necesario, para mejorar la futura regulación de estos órganos, cuyo funcionamiento será determinante para valorar el éxito de la nueva normativa.

## Bibliografía

- ACKERMAN, M.; SANDOVAL-BALLESTEROS, I. E. «The Global Explosion of Freedom of Information Laws». *Administrative Law Review*, vol. 58-1 (2006), p. 85-130.
- ALLARD, F. «La Charte des droits et libertés de la personne et le Code civil du Québec: deux textes fondamentaux du droit civil québécois dans une relation d'harmonie ambiguë». *La Revue du Barreau du Québec, Numéro thématique, La Charte québécoise: origines, enjeux et perspectives*, núm. fuera de serie (2006), p. 33-80.
- ARGULLOL I MURGADAS, E.; Velasco Rico, C. I. (dirs.). *Instituciones y competencias en los Estados descentralizados*. Barcelona: IEA, 2011.
- AUDET, L. «L'accès aux documents d'organismes publics». *Réseau juridique du Québec* (30 septembre 2000). También disponible en línea en: <<http://www.avocatA.qc.ca/public/iiaaccessinfo.htm>> [Consulta: 12 agosto 2014].
- AYLWIN, A.; DELWAIDE, K. «Leçons tirées de dix ans d'expérience : la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé du Québec». En: VVAA. *Développements récents: Développements récents en droit de l'accès à l'information*. Vol. 233. Cowansville: Éditions Yvon Blais, 2005, p. 283-335.
- BARIL, J. «Petite histoire du droit d'accès à l'information environnementale pour les citoyens du Québec». *Liberté*, vol. 53, núm. 296 (2012), p. 52-55.
- BERNIER, R. (dir). *L'État Québécois du XXI<sup>e</sup> siècle*. Sainte-Foy: Presses Universitaires du Québec, 2004, p. 431-457.
- BERTHELET, Ph. «Renseignements fournis à l'État et visés par une demande d'accès : le cas des tiers». En: VVAA. *Développements récents: Développements récents en droit de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels - les 30 ans de la Commission d'accès à l'information*. Volume: 358. Cowansville: Éditions Yvon Blais, 2012, p. 123-149.

- BOSSET, P. «Les droits économiques et sociaux, parents pauvres de la Charte québécoise? ». *Revue du Barreau Canadien*, núm. 76 (1996), p. 583-603.
- COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION. *Une réforme de l'accès à l'information : Le choix de la transparence. (Résumé)*. Québec: novembre 2002.
- COMEAU, P. A.; OUMET, M. A. «Freedom of information and privacy: Quebec's innovative role in North America». *Iowa Law Review*, núm. 3, vol. 80 (1994-1995), p. 651-669.
- COMEAU, P. A. «Imputabilité et accès à l'information. Le cheminement vers la transparence administrative». En : BERNIER, R. (dir). *L'État Québécois du XXI<sup>e</sup> siècle*. Sainte-Foy: Presses Universitaires du Québec, 2004, p. 431-457.
- DELWAIDE, K.; PERRAULT, N-K. «Les demandes d'accès concernant des renseignements fournis à un organisme public par une entreprise : comment réagir?». En: VVAA. *Développements récents en droit de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels - Les 30 ans de la Commission d'accès à l'information*. Vol. 358. Cowansville: Éditions Yvon Blais, 2012, p. 153-186.
- DESBIENS, L. «La transparence une question de confiance . En : VVAA. *Le droit à l'information : Le droit de savoir*. Vol. 251. Cowansville: Éditions Yvon Blais, 2006, p. 13-22.
- DORAY, R.; CHARRETTE, F. *Accès à l'information - Loi annotée, jurisprudence et commentaires*. Cowansville: Éditions Yvon Blais, 2011, pág. II/9-1.
- GUICHOT Reina, E. «Derecho a la privacidad, transparencia y eficacia administrativa: un difícil y necesario equilibrio». *Revista catalana de dret públic*, núm. 35 (2007), p. 43-74.
- GUICHOT Reina, E. «Publicidad frente a privacidad de la información personal en derecho canadiense: lecciones para el derecho europeo». *Revista española de protección de datos*, núm. 3 (2007), p. 65-94.
- LAMY, G. F. «Évolution technologique et transparence gouvernementale : un document est-il encore un document?». En: VVAA. *Développements récents en droit de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels - les 30 ans de la Commission d'accès à l'information*. Vol. 358. Cowansville: Éditions Yvon Blais, 2012, p. 103-120.
- SAINT-LAURENT, J. «Le rôle de la Commission d'accès à l'information au lendemain d'une modernisation attendue du régime québécois d'accès à l'information». En : VVAA. *Le droit à l'information : le droit de savoir. Service de la formation continue du Barreau du Québec*. Vol. 251. Cowansville : Éditions Yvon Blais, 2006, p. 107-120.
- SAMSON, J. K.; VÉZINA, M. E.: «L'assujettissement des ordres professionnels au régime d'accès à l'information Developpements récents». En: VVAA. *Développements récents en déontologie, droit professionnel et disciplinaire*. Vol. 271. Cowansville: Éditions Yvon Blais, 2007, p. 63-76.
- TRUDEL, P. «Introduction au droit d'accès aux documents des organismes publics et de la protection des renseignements personnels». Montreal: Centre de recherche en droit public, Faculté de droit, Université de Montréal, 1996.
- TRUDEL, P.«Aperçu du régime de l'accès aux documents des organismes publics au Canada et au Québec». *Lligall*, núm. 4 (1991), p. 181-198.
- TRUDEL, P. «Administración electrónica e interconexión de ficheros administrativos en el Estado red». *Revista catalana de dret públic*, núm. 35 (2007), p. 247-280.
- VIDAL-DURUPTY, A. «Accès aux documents administratifs et protection des renseignements personnels au Québec». *La Revue administrative*, núm. 224 (1985), p. 182-184.
- VVAA. *Developpements récents: Développements récents en droit de l'accès à l'information*. Vol. 233. Cowansville: Éditions Yvon Blais, 2005.

VVAA. *Développements récents: Développements récents en droit de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels - les 30 ans de la Commission d'accès à l'information*. Volume: 358. Cowansville: Éditions Yvon Blais, 2012.

VVAA. *Le droit à l'information : le droit de savoir !. Service de la formation continue du Barreau du Québec*. Vol 251. Cowansville: Éditions Yvon Blais, 2006.