

ALGUNAS CLAVES PARA LA REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA: TRANSPARENCIA PÚBLICA, DERECHO A LA INFORMACIÓN Y REUTILIZACIÓN DE DATOS

Marta Méndez Juez

Doctora en Ciencia Política y de la Administración

RESUMEN

Toda crisis conlleva un cambio y todo cambio, una oportunidad de éxito. En la actualidad, es necesario que los ciudadanos sientan que son los verdaderos protagonistas de la acción pública y vuelvan a creer en el sistema político. La transparencia pública, como principio vertebrador del Estado de Bienestar, garantiza a la sociedad la información precisa sobre los procesos, los medios y los resultados que rigen la actuación de cualquier poder público, en la prestación del mejor servicio al ciudadano. Tal información, además de ser un recurso esencial en democracia, constituye un elemento estratégico en el Mercado, ya que con ella se facilita el desarrollo de nuevos sectores de actividad económica a partir de su reutilización. Esto conduce hacia un nuevo modelo de Gobernanza caracterizado por las continuas sinergias que se producen entre la Sociedad, el Estado y el Mercado.

Palabras clave: Transparencia, Información, Reutilización, Regeneración, Democracia, Gobernanza.

ABSTRACT

Every crisis involves a change and all change, a chance of success. Nowadays, it is necessary that citizens feel they are the protagonists of public action and they return to believe in the political system. Public transparency, as a guiding principle of the Welfare State, it guarantees to society accurate information about the processes, methods and results governing the actions of any public power, in providing the best service to citizens. This information, as well as being an essential resource for Democracy, is a strategic element in the Market, because it facilitates the development of new sectors of economic activity from reuse. This leads to a new model of Governance characterized by the continuous synergies produced between the Society, the State and the Market.

Keywords: Transparency, Information, Reuse, Regeneration, Democracy, Governance.

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la pérdida de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano, la proliferación de nuevas demandas sociales cada vez más complejas, la magnitud del déficit público en los países más avanzados, fenómenos

como la desregulación, flexibilidad y privatización que se expanden con gran rapidez, el veloz desarrollo de la Sociedad Tecnológica y la preocupación por el control y la rendición de cuentas de los ejecutivos, son algunos de los factores que están impulsando la asunción de técnicas nuevas con las que mejorar la gestión de lo público, como la Gobernanza.

A estos retos detectados, se une el descontento o insatisfacción ciudadana por los rendimientos negativos del sistema político o de sus dirigentes ante su incapacidad para resolver problemas sociales básicos. Los últimos barómetros de percepción ciudadana, muestran cómo la política en general, y la clase política en particular, constituyen dos de los cinco problemas básicos para la sociedad. Ello afecta directamente a la legitimidad democrática y a la confianza institucional.

Nada de lo que nos es común, nos debe resultar ajeno. Vivimos un tiempo complejo pero ahora estamos mejor preparados para superar las vicisitudes que tal situación conlleva, tenemos más y mejores recursos para hacerla frente y contamos con la experiencia y el aprendizaje de superar estos y otros retos mayores. La regeneración democrática, analizada desde la apertura institucional es, además de posible, necesaria, pues “sin información no hay Transparencia, y sin ésta no es posible el control, y sin el control no se puede exigir, y por tanto no hay democracia”^[1]. Abrir las puertas de lo público puede impulsar, a su vez, el desarrollo del sector Infomediario, por lo que la transparencia, el derecho a la información y la reutilización de datos mejoran, además del sistema político, el sistema económico de un país. La Sociedad, el Estado y el Mercado hoy conectan más que nunca.

2. LA TRANSPARENCIA PÚBLICA COMO PRINCIPIO VERTEBRADOR DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

No debe olvidarse que las instituciones públicas tienen como verdadero protagonista al ciudadano, en cuyo nombre y a cuyo beneficio se ejerce el poder público. Hasta fechas recientes, las investigaciones han centrado su atención en el carácter técnico y en la obsesión por la gestión pública instrumental de las organizaciones político-administrativas. Sin embargo, las instituciones se crean para asegurar la vida colectiva de los seres humanos, para regular sus actividades públicas, para estructurar el poder público, en definitiva, para garantizar la cohesión social y el pacto de convivencia pacífica. En este sentido, lo que de verdad importa no es tanto cómo realicen sus funciones tales instituciones, sino que éstas sirvan a los ciudadanos para mejorar su nivel de bienestar.

En la actualidad, una de las prioridades en las agendas de los gobiernos y uno de los elementos que suscita mayor interés mediático, es la transparencia pública. Este concepto tan manido y de latente profusión, pese a no ser reconocido expresamente en el constitucionalismo español, no resulta novedoso en la Historia de las civilizaciones. Autores ilustrados como Jeremy Bentham sostuvieron que la transparencia pública quedaba íntimamente unida a la libertad de expresión y de imprenta de que goza todo ser humano, tal y como quedó reflejado en el artículo 11 de la Declaración de Derechos del Ciudadano de 1789.

“La transparencia nos posibilita medir el grado de autoconfianza, madurez, eficacia, buen hacer y proceder de los diversos Estados”^[2]. Puede afirmarse que la transparencia pública es un principio vertebrador del Estado Social y Democrático de Derecho, ineludible para los poderes públicos y necesario para los ciudadanos en la

sociedad, que se manifiesta de muchas formas y desde instancias muy diversas, que debe impregnar la vida diaria de las instituciones y que su principal manifestación se encuentra en el derecho a la información pública, el cual debe ser predicable y ejercitable por cualquier ciudadano.

En el ámbito de la Unión Europea, será la Declaración nº 17 del Tratado de Maastrich suscrito en 1992 la que incluya, por vez primera, la transparencia pública en el Ordenamiento Jurídico supraestatal. Posteriormente, los Estados miembros han ido incorporando, directa o indirectamente, la transparencia a sus respectivos ámbitos de actuación, si bien Malta, Chipre y Luxemburgo se han quedado rezagados en este sentido.

En España, aunque esta materia ya ha sido incluída en diferentes normas de forma sectorial y dispersa (sobre todo, en aquellas de índole económica), la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Derecho de Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, ha propiciando el reconocimiento esencial, aunque tardío, a la transparencia pública desde un hecho que nunca una democracia debió desconocer: que la información sobre los asuntos de interés general es propiedad de los ciudadanos, en cuyo nombre y beneficio se ejerce el poder público.

Entendida como principio vertebrador de cualquier Estado de Bienestar, la transparencia pública acerca las instituciones a los ciudadanos y permite que éstos estén informados de lo que hacen, de cómo lo hacen y de para qué realizan sus funciones las organizaciones públicas. La transparencia, como exigencia social de primer orden, conduce hacia una cultura organizativa diferente, caracterizada por la apertura de los procesos, los medios y los resultados del poder público a los ciudadanos.

Por su parte, la Disposición Final 8ª de la aludida Ley deja claro que la materia de transparencia queda circunscrita al ámbito competencial reconocido en el artículo 149 punto primero, apartados primero, décimo tercero y décimo octavo de la Constitución Española, donde se enumeran algunas de las competencias exclusivas del Estado. Sin embargo, ello no es óbice para que, según lo dispuesto en el artículo 137 de la Carta Magna, las Comunidades Autónomas puedan desarrollar una competencia legislativa propia sobre transparencia pública en su ámbito territorial, siempre y cuando lo hagan conforme a lo dispuesto en la norma estatal.

Prueba de ello es que, hasta el momento, son doce las Comunidades Autónomas ^[3] que han regulado la transparencia pública, cuatro de ellas con carácter previo a la aprobación de la Ley estatal (Galicia, Islas Baleares, Navarra y Extremadura), y ocho de ellas con posterioridad. De éstas ocho últimas, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias, Cataluña, han ejercido su competencia normativa previamente al registro de la presente Tesis Doctoral, y Castilla y León, Aragón y Valencia con posterioridad.

Otras Comunidades Autónomas tienen muy avanzados sus Proyectos de Ley (como es el caso de Asturias) y otras están trabajando en sus Anteproyectos (como ocurre con Castilla-La Mancha y el País Vasco). Aunque todas siguen, en mayor o menor medida, el contenido de la Ley estatal, conviene poner de manifiesto que algunas introducen aspectos que pueden generar un mapa autonómico trazado a varias velocidades y diferencias importantes en el estatuto jurídico del ciudadano.

La transparencia está presente en el discurso cotidiano de las organizaciones, a modo de responsabilidad compartida por los poderes y servidores públicos que interactúan hacia ella y desde ella. La transparencia del poder público es vista, hoy en

día, más que como un derecho, como un principio universal, rector, vertebrador y exigible a cualquier sistema democrático, pues tanto el Gobierno en todas sus manifestaciones, como todas las Administraciones Públicas, no son poseedores de los bienes que gestionan, sino que ejercen sus cargos en representación de los ciudadanos y gestionan temporalmente los bienes públicos. De ahí la importancia de hacer pública la información, pues evita las malas prácticas y la corruptela de algunos dirigentes y responsables políticos.

Por eso, la transparencia “no es un derecho subjetivo que se pueda accionar de manera individual, es un principio jurídico esencial para el buen funcionamiento del Estado de Derecho, que trasciende de la individualidad a la colectividad y debe impregnar toda actuación de los poderes públicos que incida en los derechos de los particulares” [4]. Acceder a todo cuanto obra en las organizaciones públicas puede mejorar la calidad de nuestra democracia, favoreciendo la participación pública de los ciudadanos, la confianza institucional, la responsabilidad política, la interdicción de la arbitrariedad o la cohesión social, además de eliminar un mal endémico que lastra a los países occidentales en la actualidad, cual es la corrupción.

La doctrina [5] sostiene que la transparencia debe orientarse hacia el desarrollo de tres funciones específicas: a) entendida como instrumento, la transparencia debe limitar la corrupción y promover el equilibrio entre poderes; b) entendida como recurso, debe hacer posible que la ciudadanía ejercite su capacidad de influencia en el sistema político; y, c) por último, entendida la transparencia como refuerzo, debe generar bien común frente a los intereses particulares.

Por su parte, la Exposición de Motivos de la propia Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, recoge los siguientes objetivos que debe cumplir la transparencia y que son los siguientes: a) dar a conocer las acciones de los responsables públicos, cómo manejan los fondos del erario y bajo qué criterios actúan; b) impulsar una sociedad crítica, exigente y participativa; c) crear instituciones más fuertes que favorezcan el crecimiento económico y el desarrollo social; y d) contribuir a la necesaria regeneración democrática o permitir una mejor fiscalización de la actividad pública.

A su vez, la transparencia pública constituye uno de los tres principios fundamentales del denominado Gobierno Abierto, entendiéndolo como tal aquel que entabla una constante conversación con la sociedad con el fin de oír lo que ella dice y solicita, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y de los empleados públicos en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta.

Los orígenes de este modelo se encuentran en el Memorandum sobre Transparencia y Gobierno Abierto promulgado el 21 de Enero de 2009 por el Presidente de los Estados Unidos de América, Barack Obama, que es el documento de referencia en la materia y cuyo contenido esencial se sustenta en tres principios básicos, uno de ellos el de transparencia, ya que insta a los gobiernos a facilitar información a los ciudadanos sobre sus tareas, así como sobre su administración y su gestión (rendición de cuentas).

Así, hablar de transparencia y, por tanto, de Gobierno Abierto, supone repensar la Administración Pública y el Gobierno, regenerar la democracia con un cambio integral manifestado desde cuatro vertientes: a) cambio cultural, pues es imprescindible conocer el objetivo que persiguen cada una de las instituciones; b) cambio de procesos, pues dado que los procesos y las estructuras administrativas no fueron diseñados,

en un primer momento, para el servicio al ciudadano, se hace preciso reorganizar esta dimensión organizativa hacia un modelo de trabajo en red; c) cambio organizativo, pues las organizaciones suelen estar diseñadas bajo modelos jerárquicos, sobredimensionados, excesivamente burocratizados y sin atender a criterios de eficacia y simplificación; y d) cambio en las formas de relación, considerando las ventajas tecnológicas.

Para finaliza, en el gráfico siguiente se observa cómo la transparencia es uno de los aspectos que los ciudadanos consideran prioritarios para conseguir unas Administraciones Públicas sostenibles.

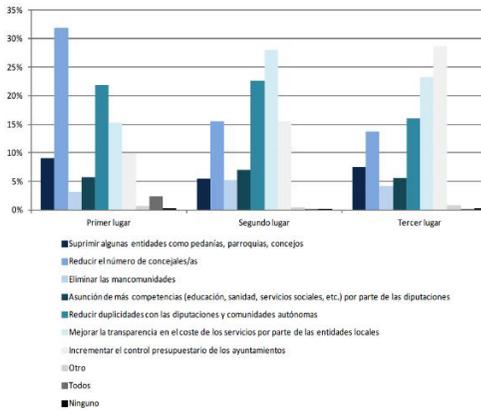


Gráfico 1.- Aspectos prioritarios, según la ciudadanía, para conseguir Administraciones Locales sostenibles (2014)

Fuente: página 108 del Informe por título “Calidad y Sostenibilidad de los Servicios Públicos”, elaborado por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, y publicado en Julio de 2015.

3. LA IMPORTANCIA DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN DEMOCRACIA

Vista la transparencia pública como principio vertebrador del Estado Social y Democrático de Derecho, podemos encontrar en el derecho a la información su principal valor. La información se ha convertido en la materia prima básica con la que transformar otros productos elaborados. Sin este recurso dinámico que fluye constantemente en todos los ámbitos de la vida, no resulta posible realizar ninguna actividad personal o profesional, siendo para ello necesario obtener datos, poder intercambiarlos y acceder a las fuentes que los custodian. La información es la piedra angular sobre la que se asienta nuestra vida individual y colectiva.

Acceder a la información pública puede mejorar la confianza institucional y la legitimidad democrática. Asociaciones no gubernamentales como Transparencia

Internacional, elaboran informes periódicos donde se reflejan las ventajas de hacer pública la información y los resultados comparativos que se están alcanzando con esta práctica.

Pero, ¿qué es información pública? ¿Por qué recursos está constituida? El legislador estatal entiende por información pública “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley, y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones” [6].

De este modo, y tal y como ya hiciera la pionera Ley 27/2006, de 18 de Julio, por la que se regulan los Derechos de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente, esta definición rompe con la tónica habitual hasta el momento, la cual entiende que la información pública es únicamente el propio documento. Ahora el dato puede considerarse el elemento básico de la información pública, y el soporte en que ésta se encuentre y su forma de expresión, sus elementos configuradores.

Al respecto, conviene reseñar que la tendencia actual del legislador europeo lleva no sólo a entender la información pública desde su expresión más amplia, sino también a fomentar su máxima difusión, como ya se refleja en el Convenio N° 205, del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos –aún no ratificado por España–. De este modo, puede observarse cómo “la democracia exige para que pueda funcionar eficazmente transparencia absoluta y, en su servicio, libertad de información, libertad de investigación de la gestión pública, libertad de crítica, derecho de pedir justificaciones al poder y a someterse a éste, en último extremo, a un juicio independiente” [7]. Es decir, vemos cómo la transparencia y el derecho a la información pública, son condiciones indispensables para regenerar el sistema político-administrativo.

El ciudadano tiene reconocido en el artículo 20.1.d) de la Constitución Española, su derecho a la información y, desde el mismo, las facultades específicas de acceder y de disponer de datos públicos. De este modo, la materialización del referido Derecho fundamental, se ha producido desde dos vías diferentes: bien de forma pasiva, cuando el ciudadano pide a las instituciones que le faciliten datos sobre determinadas materias, o bien de forma activa, cuando la Administración suministra al ciudadano, la información antes de que éste se lo requiera. Ambas modalidades deben ser contempladas por el legislador, si bien, el suministro activo es lo primordial en democracia, pues la transparencia comienza desde las propias instituciones, impregnando la vida de los ciudadanos y fomentando su participación en los asuntos de interés general.

Refiriéndonos al primero de ellos, al derecho pasivo, se trata de un derecho de naturaleza ordinaria, pues es una ley de este carácter quien lo regula. Dicho de otro modo, tal y como puede observarse en el actual sistema de fuentes, el derecho de acceso a la información no es un derecho fundamental sino un derecho administrativo. Tal hecho resulta desconcertante, máxime si se tiene en cuenta que el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, reconoce el derecho de acceso a los documentos como básico, incardinado en el principio de transparencia, al que también hacen mención expresa los Tratados Constitutivos de la Unión Europea.

La primera manifestación jurídica del derecho de acceso a la información pública –y, por otro lado, la de mayor relevancia–, es el artículo 105.b) de la Constitución

Española, ya que consagra, por primera vez, el derecho de acceso a la información en su artículo 105.b), de la forma que sigue: una ley regulará “el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”, en una decidida apuesta hacia la luz de lo público.

Posteriormente, los ya derogados artículos 35 h) y 37 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, enumeraban una serie de derechos ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública, entre los que destacaban: a) conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos; b) obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar; o c) acceder a los registros y archivos de las Administraciones Públicas.

Finalmente, será la Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno la que desarrolle el derecho de acceso ciudadano a la información. La normativa autonómica, por su parte, tan sólo se limitan a transcribir, en sus Ordenamientos Jurídicos, aquello que ya recoge la citada Ley.

Analizando el procedimiento específico que ha establecido el legislador para regular el derecho de acceso a la información pública, puede decirse que dicho procedimiento se inicia con la presentación de la correspondiente solicitud, la cual debe dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que la posea. Cuando se trate de información en posesión de personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, la solicitud se debe dirigir a la Administración, organismo o entidad a las que se encuentren vinculadas.

La solicitud puede presentarse por cualquier medio que permita tener constancia de: a) la identidad del solicitante; b) la información que se solicita; c) una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones; y d) en su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada. Una de las grandes innovaciones que introduce la Ley de Transparencia estatal es que el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, puede exponer en ella los motivos por los que solicita la información para que sean tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante lo anterior, la ausencia de motivación no es, por sí sola, causa de rechazo de tal solicitud.

Posteriormente, cuando la información objeto de la solicitud, aún obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remite la solicitud a éste para que decida sobre el acceso.

La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso debe notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. No obstante, el plazo puede ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario, previa notificación al solicitante.

En este sentido, deben ser motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada

y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero. Si la mera indicación de la existencia o no de la información supusiera la vulneración de alguno de los límites al acceso, se debe indicar esta circunstancia al desestimarse la solicitud.

Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, se debe entender desestimada. Para la Administración Pública, el incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tiene la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario.

El acceso a la información debe realizarse, preferentemente, por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución debe otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días. Y si ha existido oposición de tercero, el acceso sólo tiene lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información. Por otro lado, si la información ya ha sido publicada, la resolución puede limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella.

El acceso a la información debe ser gratuito. No obstante, la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original, puede dar lugar a la exigencia de exacciones. La Ley de Transparencia de Andalucía incorpora un interesante precepto, pues reconoce que debe ser gratuito el examen de la información solicitada en el sitio en que se encuentre, así como la entrega de información por medios electrónicos.

Refiriéndonos a la segunda manifestación del derecho a la información, la transparencia activa, o lo que es lo mismo, el suministro activo de datos, no es sino la obligación institucional de difundir, de forma permanente, periódica y actualizada, aquella información pública más relevante. Lo cierto es que tal manifestación ha constituido una auténtica novedad en el panorama político-administrativo, y supone todo un reto para los decisores públicos, pues de ellos va a depender, en mayor grado, su efectividad.

Sin embargo, “la mera publicación de datos no garantiza el conocimiento: la posibilidad de disponer de ellos no asegura su tratamiento automático. Sólo cuando los datos en poder de las Administraciones Públicas se ponen a disposición de los ciudadanos para que éstos, de manera sencilla, puedan reutilizarlos, puede hablarse de acceso libre a la información ^[8]”. Por ello, conviene señalar una serie de principios generales imprescindibles para garantizar la publicidad activa de la información pública, y que se pueden resumir éstos en los siguientes: a) el Principio de Relevancia, en cuya virtud se presume con tal calificativo a toda la información que posean los poderes públicos; b) el Principio de Libre acceso, por el que toda persona puede obtenerla, independientemente de sus circunstancias personales o económicas; c) el Principio de Responsabilidad, mediante el cual los organismos deben ser consecuentes con las actuaciones que realicen para asegurar la correcta disposición de la información; d) el Principio de Reutilización, para facilitar un uso secundario de datos públicos; e) el Principio de Neutralidad y no Discriminación tecnológica, el cual debe hacerse efectiva dicha publicidad, independientemente del medio de acceso a los datos y de la alternativa digital; e) el Principio de Veracidad, mediante el cual la información debe ser cierta, exacta, asegurando que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad,

integridad, disponibilidad y cadena de custodia; f) el Principio de Gratuidad, por el que el acceso a la información debe ser gratuito, sin perjuicio de las exacciones para la expedición de copias o soportes; g) el Principio de Seguridad, con el que se asegure la integridad, identidad y confidencialidad de los datos; y h) el Principio de Cooperación, para garantizar la interoperabilidad de los sistemas y las soluciones conjuntas en la difusión de información pública.

El legislador estatal ha establecido tres ámbitos diferentes de suministro activo de datos por parte de las instituciones obligadas: a) la información institucional, organizativa y de planificación; b) la información de relevancia jurídica; y c) la información económica, presupuestaria y estadística. Los legisladores autonómicos, con gran acierto, han ido incrementando el ámbito objetivo de la publicidad activa a otros supuestos diferentes.

Toda libertad conlleva un límite y toda obligación, una justificación. El ejercicio del derecho ciudadano a la información pública no es una tarea sencilla para los poderes públicos, pues cumplir con la obligación de suministro activo y pasivo de datos, implica ponderar otros derechos y libertades individuales de especial protección. Por eso, la transparencia pública activa debe ser facilitadora para el ciudadano y no restrictiva, porque respetando la esfera individual, la dimensión objetiva de la transparencia es infinita y llena de posibilidades a una sociedad ávida de información en todos los ámbitos de decisión públicos y privados.

Apuntado lo anterior, la normativa establece una serie de excepciones al derecho de acceso a la información pública, que pueden englobarse en cuatro grandes grupos: a) las excepciones absolutas, con información en curso de elaboración o de publicación general, que tenga carácter auxiliar o de apoyo, que requiera una acción previa de reelaboración, que se dirija a un órgano no competente o que sea manifiestamente repetitiva o de carácter abusivo; b) las excepciones imperativas, en virtud de las cuales las instituciones denegarán la información relacionada con los datos especialmente protegidos que revelen la ideología, la afiliación sindical, la religión o las creencias, o cuando éstos hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual; c) las excepciones relativas, en virtud de las cuales las instituciones deben ponderar la información; y d) las excepciones discrecionales, ya sean éstas de naturaleza pública o privada. Como puede observarse, los límites son muy genéricos y otorgan amplio margen de maniobra a los poderes públicos para restringir la publicidad activa y pasiva de información.

Por tanto, el derecho a la información pública –ya sea en su vertiente activa o en su vertiente pasiva–, es la pieza fundamental del engranaje político y el elemento vertebrador de nuestra existencia en colectividad. Como principal valedor de la transparencia, ésta favorece la regeneración democrática e impulsa a la participación informada y cualificada del ciudadano en sus instituciones.

4. DE LA REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA AL DESARROLLO ECONÓMICO: LA REUTILIZACIÓN DE DATOS DEL SECTOR PÚBLICO

La reutilización de la información generada por la Administración Pública constituye una de las actividades de mayor impacto en nuestros días, ya que es una fuente de primer orden en el desarrollo social y económico de cualquier Estado. Cumpliendo con lo establecido en la Directiva 2003/98/CE, relativa a la Reutilización de la Información del Sector Público, la reutilización se define como “el uso de docu-

mentos que obran en poder de las Administraciones y organismos del Sector Público, por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública” [9].

La Administración Pública realiza una labor de vital importancia en este sentido, ya que es quien crea, recoge, trata, almacena y difunde información a mayor escala en España, la cual tiene gran interés para dos tipos de actores: para las propias entidades públicas, al crear nodos de interoperabilidad administrativa en los que las organizaciones intercambian los datos que poseen y ofrecen así servicios al ciudadano de más calidad; y para las entidades privadas, al optimizar recursos y facilitar la actividad profesional de éstas. Así, la reutilización de la información pública crea valor a los datos recogidos para una finalidad concreta, multiplicando su funcionalidad para la consecución de otros intereses públicos y también privados.

Como recoge el estudio *Measuring European Public Sector Information (MEPSIR)* elaborado en el año 2006, el valor económico del mercado de la reutilización, calculado según la cifra de negocio de las actividades generadas en este ámbito –y a la que se le resta el coste de adquisición de dicha información–, oscila entre los diez mil y los cuarenta y ocho mil millones de euros, lo que origina un valor medio de unos veintisiete mil millones de euros dicho mercado en la Unión Europea. Por resumirlo de alguna manera, el valor que tiene en el mercado comunitario la reutilización de la información pública fluctúa en torno al uno por ciento del total de su Producto Interior Bruto.

En el caso concreto de España, el citado estudio prevé que la reutilización traiga consigo la creación de un nuevo sector productivo basado en dicha finalidad reutilizadora, que puede generar más de dos mil cuatrocientos millones de euros y cuarenta y cinco mil empleos a diez años vista. Estas cifras han sido corroboradas por estudios posteriores de consultorías privadas, las cuales han analizado cómo la información pública es un activo de insuperable valor para cualquier negocio y el motor para la actividad económica de cualquier país avanzado.

Otro estudio elaborado recientemente muestra cómo, al igual que la información pública es reutilizable, lo puede ser también la información privada.

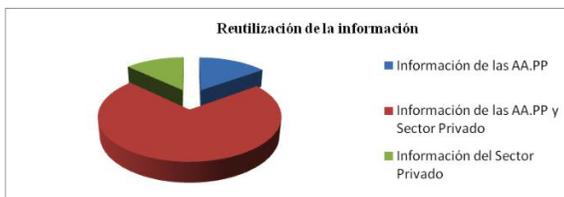


Gráfico 2.- Porcentaje de reutilización de la información pública y de la información privada en España (2014)

Fuente: página 19 del Estudio del Sector Infomediario, elaborado por el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI) en 2014.

Debe advertirse que el enfoque que está dando cada país a la reutilización es muy diferente, pudiendo establecerse dos modelos ideales que subsisten en la actuali-

dad: a) el Modelo estadounidense Open Government y b) el Modelo británico Linked Data. Open Government, centra su atención en la publicación de la mayor cantidad de información pública posible en el menor plazo de tiempo por parte de las instituciones, volcando datos en crudo y sin que sea necesario su tratamiento previo, reduciendo los esfuerzos de éstas para su posterior reutilización. Por lo tanto, los gastos en el tratamiento de los datos no es elevado y por eso la información suele ofrecerse libre de cargas económicas, a gran escala y profusión.

Linked Data se preocupa más por la calidad que por la cantidad de la información pública que se muestra disponible a los ciudadanos y a las empresas. Para ello, en este Modelo se realiza un tratamiento previo de los datos de las organizaciones públicas, que consiga reducir los esfuerzos necesarios para su posterior reutilización.

Son múltiples las opciones que presenta la reutilización de datos para el ciudadano, al igual que son numerosos los beneficios que pueden extraerse de su puesta en práctica. Así, el sector público juega un papel fundamental en la política de reutilización de la información pública, porque son las instituciones políticas –y, en especial, la Administración Pública– quienes más cantidad de datos generan y que son aprovechables para la sociedad. Ello da lugar a la creación de un nuevo sector económico, el sector Infomediario.

La Gobernanza es el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad y el mercado de la economía” [10]. Aplicar prácticas de reutilización de la información pública supone la colaboración continuada de los tres actores en el ámbito público.

Por tanto, la transparencia, el ejercicio del derecho a la información pública y el uso de datos ayudan a la regeneración democrática de un país, “porque no cabe participación allí donde hay secreto o penumbra, el mismo texto fundamental establece un criterio general, aunque no absoluto, de publicidad de la actuación de los poderes públicos” [11]. Y no sólo eso, sino que incentivan el desarrollo económico de un país y el funcionamiento de un nuevo sector de actividad: el Infomedial.

5. ALGUNAS CONCLUSIONES GENERALES

Primera.- La regeneración democrática supone reconstituir el sistema político de un país para mejorarlo, volver a la esencia de su configuración para evitar las desviaciones, las corruptelas y malas prácticas a que su desarrollo dio lugar. El ciudadano, como verdadero protagonista de la acción pública, exige a los responsables públicos la prestación de los mejores servicios posibles, pero no desde la distancia, sino desde su efectiva participación e implicación en el sistema político-administrativo, exigiendo responsabilidad a los decisores públicos, fiscalizando su actuación y evaluando sus resultados. Regenerar una democracia que nos identifique y de la que nos sintamos protagonistas, es el gran desafío de los Estados en la actualidad, que puede fomentarse desde la transparencia de lo público, pues el mejor de los desinfectantes posibles, es la luz del sol.

Segunda.- Ha llegado el día de ejercer nuestra verdadera función de ciudadanos en democracia, de decidir responsablemente el presente y el futuro de nuestra sociedad a la luz del sol. La apertura institucional es un hecho que nunca una democracia debió desconocer. Sin embargo, aunque lo ha hecho tarde, ha venido para quedarse.

La transparencia, como principio vertebrador del Estado Social y Democrático de Derecho, ilumina el poder público. Exigible y predicable a cualquier institución, la transparencia acerca el hecho político al pueblo, devolviendo en ellos el favor de su confianza prestada, haciendo que las instituciones mantengan vivo su cometido social y que los ciudadanos tengan presente su papel de protagonistas en el sistema político. La transparencia no es una finalidad en sí misma, sino el medio a través de la cual pueden ejercerse otros derechos y garantías sociales.

Tercera.- Sin información, sin este recurso estratégico que fluye constantemente en todos los ámbitos de la vida, no resulta posible realizar ninguna actividad personal o profesional, siendo por ello necesario que el ciudadano pueda obtener datos públicos, pueda intercambiarlos y pueda acceder a las fuentes que los custodian. La transparencia se materializa en el efectivo derecho a la información pública que debe tener cualquier ciudadano, si bien puede ser ésta activo cuando las instituciones ofrecen datos a la sociedad sin requerimiento previo, o bien pasivo cuando los ciudadanos los piden con carácter previo. Tanto el legislador estatal como los legisladores autonómicos en España han ido dotando de contenido jurídico a tal derecho, si bien es preciso seguir realizando avances significativos en la publicidad activa de información, incrementando los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación.

Cuarta.- La posibilidad de que la Sociedad y el Mercado puedan reutilizar la información generada por el sector público, constituye una de las actividades de mayor impacto social y económico en este momento, ya que es una fuente de primer orden en el desarrollo y en el progreso de cualquier Estado. Las instituciones realizan una labor de vital importancia para el desarrollo de la política de reutilización de datos, ya que ellas son quienes crean, recogen, tratan, almacenan y difunden la información a mayor escala en cualquier país. La reutilización de la información pública aporta valor a los datos que son recogidos para una finalidad concreta, multiplicando la funcionalidad de éstos para la consecución de otros intereses públicos y privados. El origen y la evolución de la reutilización de la información generada por el sector público en España, es fruto del esfuerzo de la Unión Europea por expandir este sector de actividad entre los Estados miembros.

Quinta.- La información pública conecta Sociedad, Estado y Mercado, por cuanto del cambio institucional que promueve la apertura de lo público, deriva el cambio económico que promueve la reutilización de datos. Ello lleva a considerar uno de los conceptos clave en la Ciencia Política actual, cual es el de Gobernanza democrática. La manera en que interactúan los diversos agentes sociales, institucionales y económicos, la actuación simultánea y dialéctica de éstos de forma integrada y coordinada, es lo que puede asegurar una correcta transferencia, y posterior transacción, de los activos de la información pública. Tal arte o manera de gobernar que se propone, puede hacer efectivo el desarrollo económico, social e institucional duradero de un territorio, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la Sociedad y el Mercado. La regeneración democrática es posible gracias a la transparencia pública y, desde ella, los ciudadanos no sólo pueden legitimar el sistema político y confiar en sus instituciones, sino también explorar una nueva vía de actividad económica. Es un gran reto para todos que precisa de una acción conjunta y continuada en el tiempo.

REFERENCIAS

- [1] Pág. 16. Canales Aliende, J. M. (2013). Algunas nuevas reflexiones sobre la Gobernanza. *Deliberación*, 3, pp. 9-19.
- [2] Pág. 263. García-Moreno Rodríguez, F. (2011). La transparencia administrativa: Principio rector, ineludible, del actuar administrativo y garante de los derechos de los administrados. De su aceptable regulación presente a su deseable culminación, siguiendo el paradigma del derecho de acceso a la información en materia medioambiental. En Fortalecimiento institucional. Transparencia y accountability para un buen gobierno (pp. 239-264). Santiago de Chile: Universidad de Salamanca y Centro de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile
- [3] Pág. 39. Alonso Timón, A. J. (2012). El principio de transparencia como elemento vertebrador del Estado Social y Democrático de derecho. *Asamblea*, 27, pp. 27-62.
- [4] *Ley 4/2006, de 30 de Junio, de Transparencia y Buenas Prácticas en la Administración Pública Gallega; *Ley 4/2011, de 31 de Marzo, de Buena Administración y Gobierno de Illes Balears; *Ley 4/2013, de 21 de Mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; *Ley Foral 11/2013, de 21 de Junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra; *Ley 1/2014, de 24 de Junio, de Transparencia Pública de Andalucía; *Ley 3/2014, de 11 Septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja; *Ley 12/2014, de 16 de Diciembre, de Transparencia y Participación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; *Ley 12/2014, de 26 de Diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias; *Ley 19/2014, de 29 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de Cataluña; *Ley de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León; *Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana; y *Ley de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.
- [5] Pág. 350. Belmonte Martín, I. (2014). La Transparencia, el Buen Gobierno y la Rendición de Cuentas. En José Manuel Canales Aliende y José Juan Sanmartín Pardo (Eds.), *Introducción a la Ciencia Política* (pp. 347-373). Madrid: Editorial Universitas S.A.
- [6] Tal y como se regula en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Unida a esta cuestión, Rey Martínez, F. (2014). *Quod omnes tangit ab omnibus cognitum esse debet: el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental*. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33.
- [7] Pág. 105. García de Enterría Martínez-Carande, E. (1995). *Democracia, Jueces y Control de la Administración*. Madrid: Civitas.
- [8] Pág. 379. Martín Delgado, I. (2014). Transparencia, reutilización y datos abiertos. Algunas reflexiones generales sobre el acceso libre a la información pública. En Julián Valero Torrijos y Manuel Fernández Salmerón (Coord.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información* (pp. 367-406). Madrid: Aranzadi. En el mismo sentido referido, se manifiestan Ramos Simón, L. F.; Mendo Carmona, C.; y Arquero Avilés, R. (2009). *La producción informativa y documental del Estado: hacia un*

- inventario de los recursos públicos. *Revista Española de Documentación Científica*, 32(1), 2009, pp. 40-59.
- [9] Tal y como se regula en el artículo 3.1 de la Ley 37/2007, de 16 de Noviembre, de Reutilización de la Información del Sector Público, así como el Real Decreto 1495/2011, de 24 de Octubre, que la desarrolla. Ahonda en este aspecto Cerrillo i Martínez, A. y Galán Galán, A. (Coord.) (2011). *La reutilización de la información del Sector Público*. Granada: Editorial Comares. También Arquero Avilés, R., Del Valle Gastaminza, F., Ramos Simón, L. F., Botezán y Botezán, J., Mendo Carmona, C., Sánchez Jiménez, R., Tejada Artigas, C. M., Cobo Serrano, S. y Sala Jiménez, A. (2011). *Reutilización de la información generada en el sector público español*. *Revista Española de Documentación Científica*, 34, 427-446.
- [10] Según la Real Academia de la Lengua Española, acuñado por la Real Academia de la Lengua Española, en su sesión de 21 de Diciembre de 2000. Al respecto, Cerrillo i Martínez, A. (2005), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- [11] Fundamento Jurídico 2º de la Sentencia del Tribunal Supremo 7713/1987, de 1 de Septiembre de 1987.