



**UNIVERSIDAD DE BURGOS**

FACULTAD DE HUMANIDADES Y EDUCACIÓN  
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

**La Transparencia Pública en España  
analizada desde el Derecho a la Información:  
la relevancia del poder democrático y relacional  
para una economía digital en la reutilización de datos**

Memoria para optar al Grado de Doctora presentada por

**Marta Méndez Juez**

Bajo la dirección de

Prof. Dr. D. José Manuel Canales Aliende

Prof. Dr. D. Fernando García-Moreno Rodríguez

**Burgos, 2015**

**UNIVERSIDAD DE BURGOS**

FACULTAD DE HUMANIDADES Y EDUCACIÓN

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

Programa de Doctorado: *“Educación: Perspectivas Históricas,  
Políticas, Curriculares y de Gestión”*.

Título de la Tesis Doctoral:

**La Transparencia Pública en España  
analizada desde el Derecho a la Información:  
la relevancia del poder democrático y relacional  
para una economía digital en la reutilización de datos**

Tesis Doctoral presentada por Dña. Marta Méndez Juez y dirigida por el Catedrático de Ciencia Política y de la Administración D. José Manuel Canales Aliende y por el Profesor Titular Acreditado de Derecho Administrativo D. Fernando García-Moreno Rodríguez.

Burgos, 2015.

Vº Bº de los Directores:

Dr. D. José Manuel Canales Aliende.

Dr. D. Fernando García-Moreno Rodríguez.

La Doctoranda:

Dña. Marta Méndez Juez.

**La Transparencia Pública en España**  
**analizada desde el Derecho a la Información:**  
**la relevancia del poder democrático y relacional**  
**para una economía digital en la reutilización de datos**

**Autora:**

Dña. Marta Méndez Juez

**Directores:**

Prof. Dr. D. José Manuel Canales Aliende

Prof. Dr. D. Fernando García-Moreno Rodríguez

**Burgos, 2015.**

*A mis padres;  
Porque han hecho de mi causa, su vida.*

## *Agradecimiento*

---

En la presente investigación, he pretendido nutrirme de las teorías formuladas por algunos de los grandes pensadores de la Historia, de aquellos enfoques que han servido para conocer el universo que rodea al ser humano, de la doctrina con la que se ha logrado alcanzar unos avances notabilísimos en las diferentes disciplinas de las Ciencias Sociales, de aquella normativa que ha posibilitado el desarrollo de la acción ciudadana en colectividad. Este trabajo académico no es sino el compendio de lo formulado por seres humanos que, provistos de identidad propia, han dedicado su existencia a mejorar la vida y el bienestar de los demás. Y es que de eso se vale el conocimiento y el progreso social, de aquello que siempre se mantiene de las personas en uno mismo, después de haber olvidado lo que se aprendió.

Agradecer es manifestar un sentimiento inabarcable, de conciliación entre lo recibido y su valoración, de infinita empatía con el donante, de respeto, de reciprocidad y de inmensa responsabilidad para el donado. Este es el sentimiento que albergo hacia todos cuantos habéis hecho posible este sueño, siempre os llevaré en el alma y seréis mi motivación en la vida.

Gracias a mis Directores de Tesis, Don José Manuel Canales Aliende y Don Fernando García-Moreno Rodríguez, quienes, además de ser insustituibles maestros en la hazaña académica, sois transmisores inigualables de sabiduría vital. Gracias, maestros, por haberme abierto las puertas a la inquietud investigadora de la profesión y a la búsqueda de la perfección humanizante, dirigiendo esta investigación desde vuestra generosidad, vuestra profesionalidad, vuestro rigor, vuestra honestidad y vuestra constancia. Con vosotros, extendiendo también mi agradecimiento al resto de maestros que he tenido la fortuna de encontrar en el camino, de los que aprendí que el pensamiento es una memoria colectiva y que la duda, la humildad y el ansia por conocer, son los pilares de la inteligencia compartida y son el fundamento del progreso social.

Gracias a todos cuantos trabajáis por y para la Universidad de Burgos, por vuestro acogimiento y formación durante todos estos años. Me habéis proporcionado los medios suficientes para conocer la causa del ser humano, las consecuencias derivadas de sus actos y el camino hacia la búsqueda de su perfección. Gracias a todo el equipo humano de la Universidad de Alicante porque, desde la distancia, os he sentido muy cercanos en el apasionante camino del aprendizaje vital.

Y Gracias a vosotros, queridos padres, querido hermano, familiares y amigos, por el cariño inconmensurable que me brindáis, por vuestra comprensión, y por todo el apoyo que me ofrecéis en cada momento. Sin vosotros, nada soy y nada tengo en la vida.

Ojalá que este Trabajo pueda servir para poder expresaros mi enorme gratitud y pueda devolveros acaso una pequeña parte de todo lo que me proporcionáis. Así, dejo que lo poco que he aprendido siga su camino para que otros puedan conjeturar la verdad y con su trabajo, demostrar mi error; y para que al punto final de los finales, le sigan dos puntos suspensivos.

A todos, **GRACIAS** eternas e infinitas.

### PARTE PRIMERA.- EL ENFOQUE NEOINSTITUCIONAL DE LA REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA DESDE LA DISCIPLINA POLITOLÓGICA: LA TRANSPARENCIA DEL PODER PÚBLICO COMO REQUISITO DE INELUDIBLE CUMPLIMIENTO PARA UNA ADMINISTRACIÓN DEMOCRÁTICA.

#### **CAPÍTULO I.- La Metodología y el Marco Teórico de esta investigación. Repensando las instituciones desde su finalidad.**

I.1.-La Ciencia Política: del ser individual al ser colectivo.

I.2.-La Administración Pública como ámbito de conocimiento de la Ciencia Política.

I.3.-El objeto de estudio: la reutilización de la información pública.

I.4.-La Metodología de la investigación.

I.5.-El Marco Teórico: el Neoinstitucionalismo.

I.6.-Los Objetivos de este Trabajo de Investigación.

#### **CAPÍTULO II.- La Transparencia del poder público en España: entre el derecho subjetivo y la obligación institucional a la información.**

II.1.-La primicia de la Transparencia Pública: desde la sombra hacia la luz.

II.2.-La configuración de un nuevo Derecho a la información originado desde la Transparencia del poder público. Dos facultades ciudadanas conexas y una misma obligación institucional.

II.3.-La regulación actual de la Transparencia Pública en el Ordenamiento Jurídico español.

II.4.-La Transparencia en la Administración Pública Española.

**CAPÍTULO III.- La función informadora institucional: definición y ámbitos subjetivo y objetivo de aplicación.**

III.1.-La función informadora de los poderes públicos como una obligación institucional en Democracia.

III.2.-El ámbito subjetivo de la función informadora institucional desde las Leyes específicas de Transparencia en España.

III.3.-El ámbito objetivo de la función informadora institucional desde las Leyes específicas de Transparencia en España.

**PARTE SEGUNDA.- EL ANÁLISIS DE LOS FACTORES IDENTIFICATIVOS DEL CAMBIO INSTITUCIONAL A LA LUZ DE LA FUNCIÓN INFORMADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: DE LA TRANSPARENCIA A LA REUTILIZACIÓN DE LOS ACTIVOS DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA.**

**CAPÍTULO IV.- El ciclo vital de los activos de información: su tratamiento normalizado desde un sistema de gestión integral válido para las Administraciones Públicas.**

IV.1.- A modo de aclaración inicial.

IV.2.- Los activos de la información pública en las instituciones.

IV.3.- Los sistemas de información pública.

IV.4.- Las estructuras organizativas encargadas del tratamiento de la información: hacia su posible simplificación.

IV.5.- Las excepciones en el acceso a la información pública.

**CAPÍTULO V.- La exigencia de una Administración Pública relacional para un universo interconectado: un análisis de los intercambios de información que operan a nivel interno como condicionantes de la política de reutilización de datos.**

V.1.- Las relaciones interadministrativas analizadas desde la Transparencia: su aportación a la función informadora institucional.

V.2.- La interoperabilidad como principio de carácter técnico de para una Administración Electrónica.

V.3.- El Esquema Nacional de Seguridad en el uso interoperable de datos.

**CAPÍTULO VI.- La difusión de los activos de la información pública en una sociedad democrática: hacia la configuración de un punto de acceso general en el que confluya el derecho a conocer del ciudadano y el deber de máxima publicidad de la Administración Pública.**

VI.1.- El principio de máxima difusión de la información pública.

VI.2.- Las modalidades de acceso a la información pública.

VI.3.- Los espacios para la difusión de la información pública.

VI.4.- Las garantías y el control de la información pública.

**CAPÍTULO VII.- Los principales factores identificativos del cambio institucional.**

VII.1.- Los factores identificativos del cambio institucional en la dimensión socio-técnica de la Administración Pública.

VII.2.- Los factores identificativos del cambio institucional en la dimensión político-cultural de la Administración Pública.

VII.3.- Los factores identificativos del cambio institucional en la dimensión de control y en la mejora de la Administración Pública.

VII.4.- Especial referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de Mayo de 2012 para entender las implicaciones del cambio institucional en materia de información pública.

## **PARTE TERCERA.- EL ANÁLISIS DE LOS FACTORES IDENTIFICATIVOS DEL CAMBIO ECONÓMICO A LA LUZ DE LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA: EL RENDIMIENTO QUE GENERA LA REUTILIZACIÓN DE LOS ACTIVOS DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL MERCADO, EN EL ESTADO Y EN LA SOCIEDAD.**

### **CAPÍTULO VIII.- El origen y la evolución de la reutilización de la información pública.**

VIII.1.- Algunas ideas generales

VIII.2.- La reutilización de la información pública analizada desde el marco normativo europeo

VIII.3.- La reutilización de la información pública analizada desde el marco normativo español

VIII.4.- Algunos aspectos prácticos de la reutilización de la información pública en España

### **CAPÍTULO IX.- El Régimen Jurídico de la reutilización de la información pública en España.**

IX.1.- La reutilización de la información pública en la legislación vigente.

IX.2.- Los criterios de análisis para la reutilización de la información pública.

IX.3.- La aplicación práctica de la reutilización de la información pública en la Administración General del Estado.

IX.4.- Las propuestas para el cambio en el régimen jurídico de la reutilización de la información pública.

**CAPÍTULO X.- Algunas premisas para el cambio económico analizadas desde el modelo de gobernanza democrática: la necesidad de regular conjuntamente el acceso y la reutilización de la información pública para la obtención de un desarrollo social duradero.**

X.1.- La Transparencia Pública, la Función Institucional y la Reutilización de la Información. Consideraciones generales.

X.2.- Los primeros pasos hacia una nueva regulación del Derecho a la Información Pública en España: el ineludible equilibrio entre el acceso y la reutilización.

X.3.- Algunas de las premisas necesarias para lograr el cambio económico, examinadas desde las aportaciones que introduce la reutilización de la información pública.

X.4.- La Gobernanza Democrática y la Transparencia Pública: claves para un desarrollo social, institucional y económico duradero.

**Principales Conclusiones del estudio**

**Conclusión Final de la investigación**

**Anexo Bibliográfico: Referencias Bibliográficas y Bibliografía Básica consultada**

**Anexo Documental**

**Anexo Normativo**

**Anexo Jurisprudencial**



## Breve introducción

---

*“La Administración está investida de un deber de información sistemática y exhaustiva. Ella es la única que, por su memoria excepcional, tiene el poder de transformar esa información dispersa, hacerla útil, desligarla del pasado y de extraer los aspectos esenciales susceptibles de permitir crear progresivamente una doctrina; es una de sus misiones esenciales, que, si la Administración no cumple, se considera un fallo. A fin de cuentas, el papel de la Administración es el de hacer prevalecer lo general sobre lo particular. Ella es o, al menos, debe ser, para interés de todos, nuestro instrumento permanente de registro y de síntesis” (Debbasch, 1975:46)<sup>1</sup>.*

Cuando dirigimos nuestra mirada al pasado, observamos que todo cuanto hoy parece innovador, resulta no serlo, si bien el contexto histórico y las circunstancias son cambiantes. No hay nada que no se haya dicho ya, nada que no se haya pensado antes. El *legado* de los grandes intelectuales de la Historia, de la doctrina consolidada, ha sembrado nuestra inquietud investigadora y ha despertado dudas sobre las cuales dirigir los esfuerzos de nuestro estudio académico. Por ello, nos dejamos llevar en esa búsqueda incansable de conocimiento humano, donde lo único que podemos hacer es seguir avanzando desde nuestra memoria colectiva, hilando pasado y presente para mejorar la manera de vivir en el futuro. Sólo así, sólo siendo conscientes de la importancia de este reto común fraguado en tiempos remotos, podremos afrontar cuantas crisis, desafíos y oportunidades surjan en el camino.

Nos aventuramos en este viaje desde la humildad, desde el gusto por el trabajo bien hecho, desde la responsabilidad por lo sugerido, sabiendo que cualquier investigación puede iniciar un nuevo sendero sin posibilidad de retorno, en el que nunca existe una meta clara a alcanzar, y donde la importancia reside en lo que nos vamos encontrando cuando queremos buscarla. El estudio que nos ocupa pretende ser, en definitiva, una aproximación o una pequeña luz en un horizonte infinito, inabarcable por sólo una persona.

---

<sup>1</sup> El autor, en su obra, incluye la referencia literal aquí señalada, aclarando que ésta queda circunscrita dentro del Coloquio del XX Aniversario de la École Nationale d'Administration de Francia, que llevaba por título *Del proyecto a la decisión en la vida administrativa*.

Circunscrita en la disciplina del Área de Ciencia Política y de la Administración, la Tesis Doctoral por título “*La Transparencia Pública en España analizada desde el Derecho a la Información: la relevancia del poder democrático y relacional para una economía digital en la reutilización de datos*”, pretende dar una respuesta –en todo caso, abierta a los sucesivos estudios que se elaboren y que puedan mejorarla y enriquecerla–, a muchas de las cuestiones que se están planteando en la actualidad, matizando, en su justo término, conceptos que hoy en día, por su uso común y poco acertado, han quedado vacíos de contenido. En este sentido, nos hacemos de entrada, entre otras, las siguientes preguntas:

- ¿Qué entendemos por Transparencia?
- ¿A qué nos referimos cuando hablamos de calidad o regeneración democrática?
- ¿Qué trae consigo el empoderamiento ciudadano en la vida pública?
- ¿Qué persigue la Gobernanza Democrática?
- ¿Por qué cobra especial relevancia el derecho a conocer en nuestro sistema político?
- ¿Hasta dónde podemos estar informados de la actividad institucional?
- ¿En qué lugar confluyen Administración Pública y Política?
- ¿Qué emerge antes, el cambio institucional o el cambio económico?
- ¿Qué supone la reutilización de información pública?
- ¿Cómo se logra la modernización de lo público?

Nada de lo que nos es común, nos debe resultar ajeno. Vivimos un tiempo complejo y de crisis social, institucional, de valores y económica pero, a diferencia de lo que ha ocurrido en otras épocas, 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. Procesos, medios y resultados juegan a nuestro favor si sabemos compaginarlos bien y si sabemos extraer, de su puesta en común, las mejores herramientas con las que afrontar el futuro.

La *crisis social*, que persiste desde hace tiempo, pone de manifiesto una evidente falta de valores y puede explicarse por múltiples causas, siendo una de las más

sobresalientes el excesivo y pragmático individualismo como percepción subjetiva de valor de la economía de mercado, que ha trasladado a un segundo plano el sentido de lo colectivo, de lo compartido comúnmente por todos en la escala axiológica valorativa de los ciudadanos. Urge, por tanto, recuperar el sentido de lo común, de aquello que nos une a todos para identificarnos y para trabajar por la consecución de un mismo fin.

Ese espíritu colectivo, la unión de esa voluntad particular en voluntad general, fue la que abanderó la Revolución Liberal de finales del Siglo XVIII e hizo que sus ideales se extendieran por toda Europa. La instauración de un Estado de Derecho, en el que se garantizasen las libertades fundamentales de las personas, ha sido uno de los grandes triunfos colectivos de la Historia. Sin embargo, no nos hemos conformado con ello y hemos seguido reivindicando más cuotas de libertad, más derechos dignos de especial protección, más esferas y ámbitos públicos de participación pero, ¿desde una visión compartida? El fallo quizás esté instaurado en este punto.

Lo cierto es que hemos ido experimentado una sucesión de transformaciones a escala global de consecuencias positivas para unos pero muy negativas para otros, entre las que se destacan, en el último sentido referido, la vulnerabilidad, la incertidumbre, la fragmentación y la polarización social y el marcado crecimiento de los índices de exclusión social. Así mismo, en las democracias occidentales, se advierte una marcada incapacidad de las instituciones político-administrativas para diseñar políticas y programas que permitan superar las graves condiciones de desigualdad que se registran en la realidad social. Ese marcado sentido individualista, ha descuidado la esfera colectiva y ha hecho que se genere una mayor brecha social entre aquellos que pueden adaptarse a la nueva situación y aquellos que no pueden hacerlo al tiempo y a la velocidad que se les exige.

Dicho de otro modo, estamos viviendo una verdadera parálisis del pensamiento y de los valores, alimentada por la aceptación implícita de que lo social y lo económico son dos ámbitos de actuación que pueden desarrollarse cada uno por separado y, lo que es aún más grave, este último ámbito citado –el económico–, independizado de la voluntad popular, tomando vida propia. Ello se traduce en que la verdadera preocupación y la responsabilidad primaria de los gobiernos, consiste en dar prioridad a los compromisos internacionales de ajuste y de respeto por las reglas financieras y presupuestarias globales, antes que en mostrar especial atención en las necesidades de la

sociedad y en la manera de ganarse la confianza, el respeto y el apoyo de los ciudadanos que son a quienes sirven. En Democracia, tan importante como la finalidad –en todo caso, social– que se persiga, lo son los medios dispuestos para llevarla a cabo.

En directa conexión con la crisis social, estamos sufriendo una *crisis económica* a gran escala, de la cual hemos hecho depender otras muchas esferas de la realidad. Esta crisis mundial es el resultado de otras demasías, como la liberalización del sector financiero y su falta de regulación adecuada, el exceso de liquidez monetaria, la inexistencia de prioridades de gasto por parte de los gobiernos o la falta de medida y contención presupuestaria, entre otras. Desde tal euforia financiera, se distorsionó la percepción del riesgo de los mercados y de las economías familiares, llevando a un exceso de apalancamiento que, sumado al sobreendeudamiento de éstas, dieron lugar a burbujas, tanto inmobiliarias como de otro tipo de activos, que precipitaron la crisis global económica y financiera, extendiéndola rápidamente por todo el mundo.

Si funestas han sido las consecuencias de la actual crisis social y económica, tampoco es desdeñable la *crisis institucional* que estamos viviendo y que impregna el ámbito de lo político y de lo administrativo. Desde 1970, comienza la preocupación en las democracias más avanzadas por solventar las ineficacias detectadas en la definición, diseño, ejecución y evaluación de las políticas y de los programas públicos. Surge con fuerza los postulados de la Nueva Gestión Pública, que incorpora, entre otros elementos, el uso de los modelos de gestión que han resultado exitosos en el ámbito privado a la Administración Pública. Esta técnica quiere poner solución, en un primer momento, a los fallos de la intervención del Estado y, más recientemente, a los grandes retos del mundo globalizado. 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, la descentralización y desconcentración funcional y orgánica de las organizaciones, el veloz desarrollo de la llamada Sociedad Tecnológica y la preocupación por el control y la rendición de cuentas de los ejecutivos han sido algunos de los factores que han derivado en la asunción de técnicas nuevas con las que mejorar la gestión de lo público.

A estos problemas detectados hay que unir otros como el descontento o insatisfacción ciudadana por los rendimientos negativos del sistema político o de sus

dirigentes ante su incapacidad para resolver problemas sociales básicos. Debemos tener en cuenta que los últimos estudios y barómetros de percepción ciudadana, muestran cómo la política en general, y la clase política en particular, son dos de los cinco problemas básicos para la sociedad. Ello no afecta directamente a la legitimidad democrática y podemos decir que es de tipo coyuntural, pues depende de los vaivenes de una opinión pública vinculada a la popularidad de los Gobiernos y de sus políticas, que puede corregirse por los cambios electorales o por las mejoras del sistema.

Sin embargo, otro de los síntomas que acarrea esta crisis institucional es la desafección o desapego de los ciudadanos con respecto al sistema político, por el desinterés hacia la política, por las percepciones de ineficacia personal ante ésta y los políticos y los sentimientos combinados de impotencia, indiferencia y aburrimiento hacia la política. En este sentido, la desafección sí afecta a la legitimidad democrática y ésta última tiende a ser estable y transmitirse por las vías de la socialización política, por lo que podemos encontrarnos ante un serio problema para nuestro sistema político que puede socavar, irremediablemente y sin posibilidad de retorno, los pilares fundamentales de la Democracia.

Vista la *crisis actual* desde la perspectiva social, económica e institucional, podemos preguntarnos cuál de ellas se manifestó en primer lugar y qué consecuencias ha producido en las otras esferas de la realidad. Personalmente pienso que ha sido un cúmulo de circunstancias que conectan todas ellas pero, en cualquier caso, esto no debe desesperarnos para afrontar con esperanza el futuro. La Democracia no peligra ante la actual crisis económica, pues existen otros factores –además del económico-, que inciden directamente en el sistema político, como puede ser el clima internacional o el grado de confianza en los órganos de poder público. Todos ellos deben gestionarse adecuadamente para que produzcan el mayor bienestar posible a todos los ciudadanos.

En el hipotético caso de que nuestro sistema político sólo dependiera del sistema económico, ¿qué sentido tendría entonces gobernar lo público? El mercado capitalista podría funcionar por él mismo, sin necesidad de una fuerza externa que lo regulara. Sin embargo, las imperfecciones que genera este modelo de producción, conduce a los Estados a establecer normas de organización y de convivencia que aseguren el interés general por encima de los intereses individuales. En consecuencia, no hay cambio económico posible sin que exista un cambio institucional previo y lo que ha ocurrido en

estos últimos años es que el modelo económico ha controlado el sistema político, llevando la crisis social hasta sus peores consecuencias.

La *Ciencia Política* puede entenderse como la disciplina que se encarga del estudio de las actividades que rigen el destino de los seres humanos en colectividad, como aquella que centra su atención en el estudio de los factores que posibilitan la cohesión social y legitiman el ejercicio de poder público, de quien es titular la soberanía popular. En tal sentido, la Administración Pública constituye una de las áreas de trabajo prioritarias de la Ciencia Política, pues por su mediación entre las instituciones y la sociedad, cumple una clara finalidad de normar la conducta humana y de dirigir el cambio y superar la incertidumbre que rodea al ciudadano en la actualidad.

La presente Tesis Doctoral pretende abordar uno de los temas de mayor relevancia en nuestros días, una prioridad en las agendas de los ejecutivos y un elemento de debate permanente desde cualquier medio de comunicación social: la Transparencia Pública. Este concepto tan manido y de latente profusión, no resulta novedoso en la Historia de las civilizaciones, si bien ha cobrado una notoria relevancia en el vigente contexto estatal, autonómico y local, sobre todo tras la aprobación de la mediática *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Derecho de Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. La Transparencia es una exigencia social de primer orden y debe ser un principio democrático exponencial, que produzca cambios sustanciales en todas las esferas de la realidad social y conduzca hacia una cultura organizativa diferente, caracterizada por la apertura de los procesos, los medios y los resultados del poder público.

Pero, ¿qué es la Transparencia Pública? ¿Qué implicaciones trae consigo? ¿Por qué afecta de manera vertebradora y transversal a cualquier programa, política o norma institucional? Se intentará dar cumplida respuesta a estos interrogantes a lo largo de trabajo de investigación pero destacamos que ésta –la Transparencia–, no debe ser vista como una finalidad en sí misma sino como el medio que garantiza y hace efectivo el cumplimiento de los derechos y las libertades ciudadanas y de las obligaciones y los deberes institucionales. La Transparencia posibilita que los ciudadanos estén al día del qué, cómo y para qué se llevan a cabo las actuaciones del poder público, que confíen en los centros de decisión política, que participen en la definición e implementación de las acciones gubernamentales, que evalúen el rendimiento de éstas y de los responsables al

frente de las estructuras de poder, que crean en quiénes les dirigen y en la manera de hacerlo, que retomen la certidumbre en un escenario de continuo cambio y adaptación.

De igual modo, la Transparencia es exigible para cualquier empleado que desempeñe una función o ejerza un servicio público, por cuanto se pide que éste actúe con la máxima diligencia y profesionalidad en su trabajo y con la mayor dispensa al ciudadano, motivos que hacen necesaria la apertura en la gestión y en la dirección de los órganos públicos a los que quedan adscritos. La obligación de clarificar sus actuaciones, de informar sobre sus decisiones, de mostrar los resultados de sus cometidos trae consigo necesidades conexas de simplificación organizativa, de reducción de cargas burocráticas, de reforma y modernización públicas. Es labor de las instituciones mejorar el servicio que prestan al ciudadano, generando confianza y apertura en dicho proceso.

Por todo ello, puede afirmarse que la Transparencia alcanza su máxima expresión en el *Derecho a la Información Pública* de que debe disfrutar cualquier persona y que viene reconocido en el artículo 20.1.d) de nuestra vigente *Constitución Española de 1978*. Se abordará, pues, un análisis pormenorizado de tal precepto, el cual pueda ayudar a despejar algunas inquietudes investigadoras, haciendo un uso fiel de su contenido y relacionándolo con otras disposiciones legales vigentes en materias que conectan con el objeto del presente trabajo.

Y es que la información se ha convertido en la materia prima básica con la que transformar otros productos elaborados. Sin información, 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 se ha convertido en la piedra angular sobre la que se asienta nuestra vida individual y colectiva y sentimos la necesidad constante de conocer para decidir, para emprender, para participar, para fiscalizar, para trabajar, para desarrollarnos.

En este sentido, la Administración Pública cumple un papel relevante en la Sociedad Tecnológica, pues tiene la misión de hacer viable el Derecho a la Información, ya que es la institución que más datos acapara y quien mejor puede tratarles y exponerles para el conocimiento general de la sociedad. Esta finalidad la circunscribe a la realidad y la obliga a informar de todo cuanto acontece en su interior, de las decisiones que adopta, de las actuaciones que realiza, en definitiva, del servicio que

presta al ciudadano, en lo que hemos venido a denominar *función informadora institucional*. Dicha función de la Administración Pública, unida al contexto politológico en el que se circunscribe, es la que sitúa a ésta como el dispositivo fundamental que conecta el sistema social, el institucional y el económico.

La materialización del referido Derecho a la Información puede producirse, desde la óptica de la Administración Pública, por dos vías diferentes: de forma pasiva, cuando el ciudadano pide a las instituciones que le faciliten datos sobre determinadas materias, o de forma activa, cuando es la Administración Pública la que suministra a éste último –al ciudadano–, la información antes de que se la requiera. Ambas modalidades van a ser objeto de estudio en esta investigación, si bien la segunda de ellas –también denominada transparencia activa–, será tratada con mayor detenimiento por su reciente incorporación a la vida jurídica.

Como he tenido ocasión de señalar anteriormente y partiendo de una perspectiva politológica Neoinstitucional, considero que, en materia informativa, no puede producirse un cambio económico en el uso de datos públicos, si previamente no se han preparado las estructuras organizativas para realizar un tratamiento y publicidad eficaz de la información pública. Si hemos considerado a este recurso como estratégico, el uso público o privado que se produzca de la información que tiene la Administración Pública, dependerá de cómo se recoja, almacene, trate y disponga ésta. En resumidas cuentas, deberán tomarse en consideración una serie de cambios institucionales para poder emprender un cambio económico viable y sostenible, que mejore el bienestar de los ciudadanos y que no condicione el cumplimiento eficaz del interés general.

Esta *hipótesis* de partida parte de la premisa de que el éxito de la política de reutilización de datos públicos –nuestro cambio económico–, dependerá de cómo se lleven a cabo las relaciones interadministrativas en materia informativa –nuestro cambio institucional–. Dicho de otro modo, el contexto institucional va a determinar el contexto económico, pues en estructuras organizativas donde exista interacción institucional, adaptación constante al entorno, servicios telemáticos interoperables y fiables y seguridad jurídica, será posible la reutilización de la información generada por el Sector Público, con vistas a que las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, tengan acceso a un alto porcentaje de datos, que sean usados para finalidades diferentes de las que motivaron su recopilación. Así, sólo si se producen cambios en el marco

institucional, podrán desarrollarse cambios en el marco económico, de tal modo que la primera de las variables condiciona la segunda, y no de manera contraria.

Este enfoque doctoral me conduce a ser extremadamente cauta en las teorías que he utilizado y en las conclusiones a las que llego, pues se trata de una materia –la de información pública–, harto compleja y amplia en exceso, muy conectada con otras disciplinas y materias, y muy difícil de abordar en profundidad. Por esta razón, pretendo emprender una línea de investigación que implique abrir nuevas vías de conocimiento, que matice términos y expresiones que hoy en día se manejan con mucha ligereza, que intente acotar un determinado ámbito de trabajo en la Ciencia Política y de la Administración y que pueda servir para comenzar una aventura de conocimiento aún mayor.

El contenido de esta *Tesis Doctoral* que ocupa nuestra atención, queda delimitado en diez Capítulos, los cuales se disponen en tres Partes diferentes. En la *Parte Primera* se introducirá el estudio, haciendo alusión a las principales aportaciones doctrinales que motivaron el trabajo, matizando el significado de conceptos clave en nuestra disciplina y haciendo especial mención al ámbito objetivo y al ámbito subjetivo de la información pública. En concreto, el Capítulo I abordará la naturaleza política de la Administración Pública; el Capítulo II, las implicaciones de la Transparencia en esta investigación; y el Capítulo III, la clasificación de los activos de información pública, así como los sujetos obligados a suministrar la información de forma activa o pasiva.

En la *Parte Segunda* (la más extensa de las tres), se analizará con detenimiento la primera proposición de la hipótesis investigadora: el cambio organizativo desde la función informadora institucional que debe cumplir cualquier centro de poder público y, especialmente, la Administración Pública, la cual se traduce en tres deberes para ésta: a) el deber de tratamiento de datos; b) el deber de intercambio de los activos informativos; y c) el deber de difusión de la información pública. Cada una de estas obligaciones, a su vez, se desarrollarán, sucesivamente, en los Capítulos IV, V y VI, y partirán del principio de máxima difusión informativa y acceso universal a los datos. Dicha Parte del presente estudio finalizará con el Capítulo VII, en el que se incluirán algunos de los factores más desatacados en tal cambio y que, a mi modo de ver, conducen hacia una nueva cultura de la transparencia en nuestro país.

En la *Parte Tercera*, desarrollaré la segunda proposición de la hipótesis investigadora: el cambio económico desde la política de reutilización de datos. Para ello, en el Capítulo VIII haré especial mención a la normativa básica que ha ido constituyendo dicho ámbito de estudio desde la perspectiva europea, estatal, autonómica y local. Analizaré también, en el Capítulo IX, el régimen jurídico de la reutilización de información pública, tratando aspectos tales como el ámbito objetivo y subjetivo de aplicación, los límites, las condiciones de uso, licencia y tarifación o el régimen sancionador dispuesto en caso de incumplimiento de la normativa vigente.

Para finalizar esta última Parte del estudio y, con ella, la presente Tesis Doctoral, en el Capítulo X retomaré la hipótesis de partida para que, en base a los factores establecidos tanto para analizar el cambio institucional como para analizar el cambio económico, se concluya en el boceto de un *modelo* viable que haga posible ambos desde una misma entidad jurídica.

El cambio empieza, sobre todo, en nosotros mismos. Por eso, la realidad en que vivimos debe servirnos, no para lamentarlos de lo que ha ocurrido, sino para aprender de nuestros errores y para fijar las líneas de mejora sobre las que trabajemos conjuntamente para conseguir una sociedad más justa. Y no debemos esperar a que el cambio se materialice solo, por inercia y memoria deductiva, sino que es preciso que tomemos conciencia, espíritu crítico y *voluntad* de mejora sobre lo acontecido, para implementar nuevas acciones que conduzcan hacia un horizonte de progreso y desarrollo social. El cambio o la innovación en esta sociedad del conocimiento se motiva, además, a través de dos vías o instrumentos, a saber: a) el aprendizaje; y b) la capacitación de las personas.

Sin un sistema político eficaz, no puede generarse un sistema económico equilibrado. Sin un cambio institucional profundo, es imposible que acontezca un cambio económico trascendental, que haga viable el derecho a saber del ciudadano desde la obligación pública de suministrar datos, y preocupe la inversión y el rendimiento económico a largo plazo, más que el beneficio directo que se obtenga de tal prestación. La Transparencia Pública, estudiada desde el Derecho a la Información, confiere claridad de juicio al ciudadano y confianza en la apertura de las intuiciones.

Ha llegado el día de tomar nuestras propias decisiones, de motivar las actuaciones que procuran la satisfacción de los propósitos colectivos, de razonar que es

más importante lo que interesa a todos que lo que preocupa a unos pocos, de entender para qué realizan su cometido las instituciones y no sólo qué son y cómo funcionan, de participar en aquello que mejora nuestra vida colectiva, de conocer lo que nos afecta y nos une para conseguir solucionarlo entre todos.

Ha llegado el día de preguntarnos *quién ha firmado esto por mí* en Democracia, de repensar el pacto de convivencia pacífica que sirve a la sociedad para lograr su desarrollo colectivo, de recordar a los decisores públicos que *representan el corazón de la autoridad y del poder democrático* y que deben evitar los *despropósitos verbales* y *las fútiles cuestiones de interpretación*<sup>2</sup> de los asuntos de interés general, para centrarse en su resolución. No hay lugar para la insatisfacción, la duda, la experimentación o la vacilación. Es tiempo de iluminar una nueva vía institucional que aporte certidumbre, confianza y seguridad a nuestro sistema e interconecte Sociedad, Estado y Mercado.

Ha llegado, pues, 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. Todos tenemos un gran reto.

---

<sup>2</sup> Reflexiones extraídas de José Saramago (2004:54), en su obra *Ensayo sobre la lucidez*.



# PARTE PRIMERA

---

EL ENFOQUE NEOINSTITUCIONAL DE LA  
REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA  
DESDE LA DISCIPLINA POLITOLÓGICA:  
LA TRANSPARENCIA DEL PODER PÚBLICO COMO  
REQUISITO DE INELUDIBLE CUMPLIMIENTO  
PARA UNA ADMINISTRACIÓN DEMOCRÁTICA

---



## - CAPÍTULO I -

# LA METODOLOGÍA Y EL MARCO TEÓRICO DE ESTA INVESTIGACIÓN. REPENSANDO LAS INSTITUCIONES DESDE SU FINALIDAD

---

### **I.1.- La Ciencia Política: del ser individual a la razón colectiva**

#### **I.1.1.- ¿Qué es la Política?**

En nuestro lenguaje cotidiano, utilizamos con bastante asiduidad –y excesiva ligereza–, el término Política. Hablamos de Política en familia y con amigos, escuchamos de Política en los medios de comunicación, sentimos la Política en los actos de participación electoral, vemos la Política personificada en los representantes públicos, etc., por lo que vivimos la Política manifestada de muy diversas maneras porque hemos normalizado el carácter polisémico y controvertido del término.

Tal aquiescencia conceptual no debe resultarnos de naturaleza extraña, pues si acudimos a fuentes oficiales para aclarar su significado<sup>3</sup> –el significado de Política–, o a la propia doctrina especializada en dicho ámbito, la ambigüedad conceptual no se disipa sino que se mantiene, dificultando, con ello, la adopción de una visión nítida, acertada y universal del término. Política es algo más que poder, autoridad, representación, liderazgo, opinión pública, gobierno y, a la vez, lo es todo.

Si atendemos a la última dirección señalada para conocer lo que es Política –la de carácter doctrinal–, son numerosos los autores que se han ocupado en definirla a lo largo de la Historia del pensamiento, si bien destacan algunas voces por la relevancia de sus escritos y por el eco que han producido sus postulados en la comunidad científica.

---

<sup>3</sup> Por poner un ejemplo, la 23ª Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define Política con significados muy diferentes y variados: “*perteneciente o relativo a la doctrina política o a la actividad política*”; “*arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados*”; “*actividad de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos*”; “*actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con su voto, o de cualquier otro modo*”; “*arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado*”; o “*directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado*”, entre otras.

Aristóteles (2005) ya definía Política como el hecho natural de la vida de un individuo en colectividad, considerándola como “*la asociación de muchos pueblos que forman un Estado completo, que llega, si puede decirse así, a bastarse absolutamente a sí mismo, teniendo por origen las necesidades de la vida, y debiendo su subsistencia al hecho de ser éstas satisfechas*”. Posteriormente, Maquiavelo (2010) y Dahl (1999), preferirán entender la Política como el fenómeno social vinculado a la forma de poder y de dominio sobre los demás, a partir del control sobre los recursos de las comunidades, esto es, como “*el arte de conseguir, ejercer y mantener el poder*”.

Weber (2005), por su parte, cree que Política representa toda actividad llevada a cabo desde las instituciones estables para ejercer la coacción ciudadana, como la “*probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquier que sea el fundamento de esa probabilidad*”. Otra concepción distinta de Política es la adoptada por Easton (1973), para quien este término puede ser entendido como el conjunto de interacciones por las cuales se producen asignaciones imperativas de valores en una sociedad. Más en la línea de la postura que vamos a tomar en nuestra investigación, Parsons (2007) consideran que la Política es una actividad encaminada al fomento del bien común mediante la redistribución de valores y el equilibrio social.

De sumo interés me parece también la aportación que Leftwich (1984) realiza sobre ésta, pues define Política como aquella materia que ha estado, está y estará en el centro de toda actividad social, sea ésta formal o informal, pública o privada, y que abarca, a su vez, todas las actuaciones de cooperación y conflicto, dentro y entre las sociedades, por medio de las cuales la especie humana organiza el uso, la producción y la distribución de los recursos en el transcurso de la producción de su vida biológica.

Si debe optarse por alguna definición de Política<sup>4</sup>, puede considerarse la elegida por Vallés Casadevall, ya que resume con claridad la postura doctrinal mayoritaria:

---

<sup>4</sup> La definición que sugieren Bobbio, Matteucci y Pasquino (1976:1215) de Política, es un conjunto de actividades que tienen como eje central la *polis*, el Estado: “*actos como el ordenar (o prohibir algo) con efectos vinculantes, el ejercicio de un dominio exclusivo sobre un determinado territorio, el legislar con normas válidas erga omnes, la extracción y la distribución de recursos de un sector al otro de la sociedad, acciones como conquistar, mantener, defender, ampliar, reforzar, abatir, trastornar el poder*”.

*“Es una práctica o actividad colectiva que llevan a cabo los miembros de una comunidad, con la finalidad de regular los conflictos sociales entre grupos y cuyo resultado supone la adopción de decisiones que obligan –por la fuerza si es preciso–, a los miembros de la comunidad” (2000, p. 18).*

Sin duda, el conflicto social es inherente a cualquier colectividad humana y es el conflicto el que concede carta de naturaleza a la Política. Sin ánimo de ser abstracta e imprecisa en mi razonamiento, me parece muy ilustrativo incorporar a esta investigación, uno de los mitos griegos que han causado mayor impacto en el estudio del conflicto social, pues éste representa con claridad la inherente necesidad que posee el ser humano de vivir en sociedad, de ejercer el tránsito de la individualidad a la vida colectiva. Y es, precisamente, tal hecho, el que ahora ocupa nuestra atención investigadora y el que cimienta las bases de la disciplina politológica.

El mito griego de Hesíodo (Roche Cárcel, 2013), describe cómo el mundo ha sido creado desde el más profundo caos y enarmonía y cómo esta inestabilidad le va a perseguir a lo largo de toda su evolución, como fuente y término de todas las cosas, de toda creación humana. El cosmos brota del mismo caos, como un universo de orden y quietud nunca acabado o perfeccionado, en continua alerta. Desde esta perspectiva, el mundo es percibido como un elemento irreductible a la racionalidad y los seres humanos son considerados los hijos del abismo, ya que deben buscar continuamente el orden en una anarquía perpetua, en una incertidumbre constante. En esta situación, el ser humano necesita dotarse de fórmulas y prácticas que reduzcan su inestabilidad vital, que encierren su espacio vital con un anclaje seguro, que equilibren su existencia.

La Política no es más –ni menos–, que una creación humana, fruto del abismo que encarna el mito de Hesíodo, de naturaleza imperfecta, frágil, que dota de cierto orden al caos, que busca unión en la diversidad, equilibrio en la incertidumbre, el desarrollo del ser humano en colectividad como único modo de supervivencia. Tanto abarca su extensión y tan consustancial resulta la búsqueda del interés colectivo al ser humano, que la Política brota en todos los ámbitos de su vida. Por eso, ésta nunca alcanza un estadio absoluto y finito, sino que se encuentra en constante remodelación, pues el conflicto y la incertidumbre son inherentes a cualquier sociedad y los pactos y consensos de convivencia pacífica están sujetos a una revisión continua por quienes les necesitan para su convivencia. Así, cuanto más compleja se vuelve la naturaleza

humana, más intrincado se va haciendo también el arte de la Política, la destreza de la cohesión social, la maestría de la concordia pacífica, la persistencia de la humanidad.

La Política se dirige siempre al ser humano en sociedad, pues es él la fuente primaria que sostiene cualquier construcción institucional. El individuo constituye la causa y el fin de la Política, que no es más que el logro de su felicidad colectiva, “*por lo que consecuentemente, en el Estado, es sobre todo el ciudadano individual, y en menor medida las instituciones, las que determinan el acontecer político*” (Roche Cárcel, 2013:19).

Por tanto, el conflicto social, que se deriva de la vida en colectividad del ser humano, es lo que determina el estudio de la Política. Sin embargo, en sociedades cada vez más plurales y complejas, los problemas van adquiriendo mayor amplitud y complicación, por lo que el cuerpo de conocimiento de la disciplina se torna más incierto y voluble. El conflicto social aumenta en un escenario cada vez más globalizado y complejo, en el que proliferan mayores y más diversificadas demandas sociales a las que se pide una solución política común.

Pese a que el conflicto social ha existido siempre y en toda época histórica, no han sido constantes los *cleavages*<sup>5</sup>, las diferencias y desigualdades que han movido a la acción pública, los desequilibrios, las incertidumbres, los riesgos, las resistencias, las expectativas, las reivindicaciones de los ciudadanos. Del mismo modo, no todos los problemas que han preocupado a la sociedad en un momento determinado –lo que se denomina agenda sistémica–, han ocupado la atención de los decisores políticos, convirtiéndose en verdaderas prioridades de actuación pública –lo que se denomina agenda institucional o de gobierno– (Tamayo Sáez, 1997:289). La Política es precisamente eso, la elección de conflictos sociales que, en un momento determinado, desean solucionar las instituciones adoptando decisiones vinculantes que aporten un seguro colectivo, un agregado compartido, una construcción de la vida en colectividad.

Hecha esta precisión, debemos añadir que, cuando hablamos de Política, nos podemos referir a cualquiera de las tres dimensiones que la caracterizan, por lo que

---

<sup>5</sup> Por *cleavages* –clivajes o escisiones–, entendemos las líneas de conflicto social latentes en determinadas sociedades, que influyen en el comportamiento electoral y en el sistema de partidos, como pueden ser: la división de clases sociales, la diferencia de género o la distinción entre élite y masa, entre otras (Lipset y Rokkan, 1967).

conviene explicitar a cuál de ellas haré mención a lo largo del presente trabajo de investigación. Estas tres dimensiones son las siguientes (Vallés Casadevall, 2000:46):

1. La Política como estructura (*Polity*), hace alusión al modo estable en el que una comunidad organiza sus actuaciones políticas, con la finalidad de reducir o eliminar el conflicto social, es decir, hace alusión a las instituciones.
2. La Política como proceso (*Politics*), se refiere a la secuencia de conductas, a los comportamientos de los sujetos que se encadenan dinámicamente para adoptar decisiones colectivas de obligado cumplimiento.
3. La Política como resultado (*Policy*), alude al producto final de la Política, a lo que ésta es capaz de aportar a la necesaria cohesión de una sociedad, regulando los conflictos existentes en los diversos ámbitos de la vida colectiva, es decir, alude a las políticas públicas.

En el presente estudio, entiendo la Política como *Polity*, esto es, como estructura, pero alejándome de aproximaciones demasiado simplistas que catalogan a ésta como si fuera una maquinaria compleja, pesada, rutinaria y poco efectiva, que desencadena una serie de efectos casuales que producen resultados con los que reducir el conflicto social. En mi opinión, *Polity* encierra un significado más maleable, adaptativo, interactivo, pues estudiaré cómo las organizaciones recogen, registran y difunden información para generar resultados con los que eliminar las controversias ciudadanas. Y siendo la información un recurso tan dinámico, también debe serlo la capacidad que muestren las instituciones para adaptarse a entornos tan cambiantes como son los presentes, si quieren prestar un buen servicio público al ciudadano y contar así con el beneplácito de la sociedad a la que sirven.

Hilándolo con la presente investigación, Vallés Casadevall define la Política como estructura, como *Polity*, del siguiente modo:

*“El sistema político recibe de su entorno social distintos mensajes, en forma de noticias, demandas, reivindicaciones o apoyos de los diferentes actores (registra). Procesa esta información y la contrasta con los valores y las ideologías dominantes en aquella sociedad (con la disposición de la misma a alterar o mantener la situación detectada). Emite un orden de intervención en forma de política pública, que contenga disposiciones legales, mandatos del gobierno, acciones administrativas, campañas de propaganda, etc., para incidir sobre la realidad, corrigiendo la situación registrada o*

*reforzándola con nuevos recursos. El impacto de esta política pública sobre el entorno dará lugar a nuevas informaciones que alimentarán otra vez la acción del sistema y desencadenarán intervenciones posteriores” (2000:49).*

Vistas las tres dimensiones de Política, y elegida la primera de ellas –la *Polity*– como eje pivotante sobre el cual desarrollar el objeto de este trabajo, cabe precisar que haber optado por tal acepción no excluye de la utilización puntual de las otras dos restantes –*Politics* y *Policy*– en la presente investigación. Así, puede señalarse que el estudio de la Política, del conflicto social y de las formas de dominación, se institucionalizó, en la época renacentista, en disciplina académica autónoma. Así, la Ciencia Política se encargará del estudio de “*las relaciones que implican el ejercicio del poder*” (Canales Aliende, 2002:33), toda vez que éstas consiguen reducir el conflicto social, adoptando decisiones útiles para la existencia del ser humano en colectividad.

Entre las numerosas definiciones que existen de la Ciencia Política<sup>6</sup>, he elegido aquella que mejor estimo que se adapta a nuestro objeto investigador. Para Caminal Badía (1996:19), la Ciencia Política: “*nos permite acercarnos a la comprensión de lo sucedido y de lo que acontece, teniendo en cuenta una doble consideración: la dependencia de la información y el pluralismo inherente a su interpretación*”. La definición transcrita nos lleva a considerar la extraordinaria relevancia que tiene la información para cualquier ámbito politológico, para cualquier sistema político, para cualquier decisión de vida colectiva. En este sentido, la Ciencia Política nos va a ayudar a: a) describir determinados hechos sociales, acumulando información sobre éstos y facilitando los medios para encontrarla; b) construir interpretaciones de los hechos, aportando razones que expliquen el por qué ocurren, qué factores influyen y cuáles pueden resultar decisivos para transformarlos; y c) formular propuestas para su solución, introduciendo recomendaciones y decisiones con las que reconducir los hechos, los cuales, a menudo, tienen su origen en los conflictos sociales.

---

<sup>6</sup> Bobbio, Matteucci y Pasquino (1976:218), proponen dos acepciones de Ciencia Política, una acepción en sentido amplio (Ciencias Políticas) y otra acepción en sentido estricto (Ciencia Política). La primera acepción –la de Ciencias Políticas–, abarcaría todos los estudios relacionados con la Política desde la Antigüedad hasta nuestros días, con las corrientes de filosofía política o teoría política normativa. La segunda acepción –la de Ciencia Política–, abarcaría los estudios empíricos, que observan las actitudes de los actores políticos y de los ciudadanos conforme a premisas estrictamente científicas. En ambas acepciones, la Ciencia Política tiene como objeto de estudio propio al poder.

Una vez definida la Política como Ciencia de conocimiento social encargada de dirimir el conflicto que se produce cuando el individuo decide vivir en colectividad, y una vez considerado el cambio, la velocidad y la complejidad como factores que caracterizan a las sociedades actuales y que dificultan la definición de los problemas de convivencia y sus posibles soluciones y una vez destacada la importancia que tiene la información en cualquier sistema institucional, pasaré a analizar los tres elementos básicos sobre los cuales se fundamenta la Ciencia Política y que son determinantes para entender el propósito de la presente investigación: la Soberanía, el Poder y el Estado.

### **I.1.2.- La Soberanía, el Poder y el Estado: tres conceptos clave en Política**

Si he definido la Política como aquella actividad que se lleva a cabo con el objeto de dirimir el conflicto social, adoptando, a tal fin, decisiones que obligan a todos los miembros de una comunidad, es necesario, también, dedicar un espacio brevemente a analizar tres conceptos capitales para entender las implicaciones que, para el ciudadano, se derivan de dicha definición. De ahí que se fije la atención en tres conceptos de especial trascendencia para la Ciencia Política, cuales son: la Soberanía, el Poder y el Estado.

Reitero, además, la voluntad y la disposición que revela el ser humano de convivencia colectiva, al entender que sólo de esta manera puede hacer frente a un entorno cada vez más complejo, cambiante e incierto. Dicha voluntad no se manifiesta, únicamente, en un pacto de mínimos que da origen a la sociedad y desaparece el acuerdo cuando ésta se ha constituido, sino que es un contrato que debe mantenerse y que trasciende a todo su ciclo vital. Pero sólo demostrando el beneficio que le aporta la vida colectiva, podrá tener validez la existencia del ser humano en comunidad. De ahí que surja la necesidad de justificar el orden establecido para la convivencia pacífica, y de justificar también el poder como forma de dominación que posibilite la acción colectiva. De ahí que surja el concepto de Soberanía al tratar la Política.

Manifestada la voluntad y legitimada la actividad de vida común, resulta necesario determinar cómo se pretende asegurar la convivencia social en orden y armonía pues, como resulta constatable, es intrínseco a la naturaleza del ser humano el caos, la incertidumbre, el desequilibrio y la desigualdad. Por eso, resulta necesario

establecer unos mecanismos de intervención para mitigar, de forma coercitiva, el conflicto social. Adoptar una solución correcta y coherente para un problema social, requiere elegir una opción sobre otras, con una escala de valores concreta, con unos recursos limitados. En definitiva, la Política induce a pensar en el ejercicio del poder, pues las instituciones no son sino formas de dominación que regulan el comportamiento del individuo en sociedad, incluso practicando la coacción<sup>7</sup>. La manera en que el ciudadano disponga de los medios y de los recursos para la acción colectiva, podrá influir, de una u otra forma, en la configuración de la sociedad (Olson, 1993), y siempre y cuando éste –el ciudadano–, tenga presente que su desarrollo en colectividad sólo es posible mediante el ejercicio del poder consentido por todos y para todos.

Si bien ya he aludido anteriormente a la necesidad del ser humano de vivir en sociedad –al definir Política–, destacando la importancia que tiene el hecho de que ésta sea una decisión aprobada y respaldada por los ciudadanos –al definir Soberanía–, y asegurando el ejercicio de la coacción como capacidad para intervenir en la regulación coercitiva del conflicto social –al definir Poder–, se debe tener en cuenta, además, un último concepto, aquel que haga posible la aplicación de los demás. Es el Estado, quien origina una estructura organizativa estable, el que ordena la sociedad, el que facilita la convivencia pacífica, el que canaliza y da forma al poder y el que cuenta con la confianza ciudadana en la que se justifica. Y son las instituciones, precisamente, las encargadas de cumplir con tal función, vertebradas en el Estado como unidad de actuación político-administrativa. Seguidamente, procedo a estudiar el origen y la evolución de los principales términos a los que he hecho alusión en el presente epígrafe.

#### *1.1.2.1.- La Soberanía, autoridad suprema de poder público*

Como he tenido ocasión de señalar con anterioridad, la razón que justifica la acción política, comienza y termina en la actitud del ser humano para componer su vida en colectividad. Por ello, todo mecanismo o práctica institucional, creada con la finalidad de organizar su convivencia pacífica, o cualquier manifestación de poder que se lleve a cabo para dicho fin, debe justificarse en el desarrollo social del individuo y

---

<sup>7</sup> De ahí que dichas instituciones precisen contar con la legitimidad ciudadana y deban exponer sus actividades y sus resultados a escrutinio social, ofreciendo información continua y actualizada sobre las decisiones que adoptan y sobre los resultados que logran en el ejercicio de sus competencias.

debe contar con la absoluta aprobación de los ciudadanos, verdaderos beneficiarios de cualquier actuación pública.

La Soberanía puede ser definida como la “*autoridad suprema del poder público, la alteza o excelencia no superada en cualquier orden inmaterial*”<sup>8</sup>. Con ello, se incide en la idea ya expresada con anterioridad. No hay nada ni nadie por encima de la voluntad de los ciudadanos, y son éstos los dueños y destinatarios de la acción política, por cuanto han decidido trascender de lo individual a lo colectivo para asegurar su existencia vital. En la Soberanía encuentra justificación la vigencia y la reproducción del poder y, desde ella, se construye el orden estructural que encarnan las instituciones. Es energía ordenadora, renovadora, rehabilitadora de la vida en común de los individuos y es donde se vivifica el imaginario social de convivencia pacífica.

Taylor (2006:37) describe así el imaginario social, como una construcción terminológica íntimamente ligada al concepto de Soberanía:

*“Por imaginario social entiendo algo mucho más amplio y profundo que las construcciones intelectuales que puedan elaborar las personas cuando reflexionan sobre la realidad social de un modo distanciado. Pienso más bien en el modo en que imaginan su existencia social, el tipo de relaciones que mantienen unas con otras, el tipo de cosas que ocurren entre ellas, las expectativas que se cumplen habitualmente y las imágenes normativas más profundas que subyacen a estas expectativas”.*

Así, si a la Política le acompaña el concepto de Soberanía, debe señalarse que la primera no tiene lógica sin la segunda, pues la acción colectiva no se justifica de una vez, en una sociedad y para siempre, sino que debe buscar su razón de ser y de proceder en cada decisión que se adopte, en cada norma que se apruebe, en cada institución que se cree, en cada problema que se resuelva. La Política yace en un entorno de cambio, de incertidumbre, de adaptación, de transformación, de interacción, en el que lo único que permanece inalterable, es su constatable función de servicio al ciudadano organizado en sociedad. Así, sólo el pueblo es el soberano, titular indiscutible de la acción política, y decisor en exclusiva de su devenir, responsable consciente del futuro de la historia en sociedad.

En la actualidad, parece que algunos conceptos como el de Soberanía evocan sentimientos y emociones trasnochadas, que parecen difuminarse en una realidad fugaz,

---

<sup>8</sup> Definición que se encuentra en la 23ª Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

de constante transformación social, en la que acontecen fenómenos a gran escala como la conocida globalización u otros de escala intermedia como aquellos de integración supranacional. Sin embargo, debe entenderse a la Soberanía en su sentido social más refinado, y debe verse, en los referidos cambios y transformaciones, unas nuevas oportunidades que mejoren nuestra vida en colectividad, y que renueven el pacto de convivencia pacífica, y que concedan su razón de ser a la Política.

Personalmente, considero que la Política no se ha debilitado por lo que representa, sino por la manera en que los ciudadanos entienden y ejercen actividades públicas. Y es, precisamente, el concepto de Soberanía el que puede darnos la clave para entender el sentido de la vida en común. En su sentido más puro y virginal, Soberanía es el manto protector que cubre el destino de una sociedad, y el más alto poder dentro de una estructura institucional, así como el reflejo de la voluntad de quienes habitan en colectividad. Soberanía es interdependencia, interacción de los miembros que componen la sociedad, poder relacional que une el destino de los ciudadanos. Al respecto, Vallespín Oña (2000:138-139) señala que: *“frente a la idea de la soberanía hacia fuera y jerarquía hacia dentro comienza a cobrar fuerza una imagen bien distinta: una cierta desagregación, descentralización y delegación institucional; una estructura reticular cada vez más densa y compleja de dependencia y relaciones de colaboración y negociación con todo un conjunto de intereses sociales, muchos de los cuales no están siquiera integrados dentro de sus fronteras; y la combinación de la acción de gobierno tradicional con una nueva gestión de las interdependencias”*.

Estrechamente unido al concepto de Soberanía, concurre el término de legitimidad, entendida ésta como *“la capacidad para que sean aceptados los límites del poder”* (Vallés Casadevall, 2000:39), como la *“orientación de las organizaciones públicas hacia sus objetivos y sus valores”* (Canales Aliende, 1997:141). La Soberanía aparece vinculada a la idea de legitimidad, en la medida en que ambas implican la transformación de la fuerza, la arbitrariedad y la coerción, en una energía común, en un sistema de valores y de experiencias<sup>9</sup> que conectan todas las esferas del ejercicio del poder con la existencia justificada de mando y obediencia, en un compromiso aceptado de convivencia social. La Soberanía legitima el orden institucional, pues es la necesidad

---

<sup>9</sup> Como acertadamente sentenciaba Maquiavelo (2010), en Política, se requiere la fuerza del león –que alude al poder– y la astucia del zorro –que alude a su legitimidad–.

de convivencia pacífica de los ciudadanos, la fuerza promotora e impulsora de dicho orden social.

Entre otros autores, Weber (2005) defiende la existencia de tres fuentes básicas de legitimación del poder: a) la tradicional, la cual justifica las decisiones adoptadas en Política desde la capacidad de adaptación a los usos del pasado; b) la racional, la cual justifica la acción política en la confluencia y disposición de medios y fines; y c) la carismática, la cual justifica dichas decisiones en la especial cualificación que posee quien las formula. Otros autores como Vallés Casadevall (2000), incluso, aluden a una cuarta fuente de legitimación, el rendimiento, por cuanto las decisiones políticas son legitimadas en la medida en que generen o no resultados satisfactorios para el ciudadano. La historia ha sido testigo de cómo se ha ejercido el poder a lo largo de los siglos y cómo se ha legitimado su uso, pero coincidimos en señalar que lo que verdaderamente justifica el poder es la propia finalidad de la acción política, que no es otra que la reducción de la conflictividad social.

Llegados a este punto, conviene diferenciar dos términos que suelen confundirse en el análisis social, cuales son el de legalidad y el de legitimidad<sup>10</sup>, toda vez que el primero alude a la adecuación de una decisión a la normativa vigente, mientras que el segundo alude a la adopción de una decisión conforme a un sistema de valores mayoritarios comúnmente aceptados en sociedad. Así, que un sistema institucional cumpla y haga cumplir las leyes –Principio de Legalidad–, no significa que dicho sistema cuente con el respaldo social en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas –Principio de Legitimidad–. La Política requiere de ambos principios para desarrollarse.

En este sentido, como expresa acertadamente Nieto García (2002:15), “*la incidencia social de un invento está, pues, en relación directa con la oportunidad cultural del momento histórico de su aparición*”. Desde tal visión, tan importante es que se establezcan normas de obligado cumplimiento para la convivencia social como –y con carácter prioritario–, que éstas sean aceptadas como propias por los ciudadanos y se ajusten a la realidad del momento, en definitiva, que el orden político sea reconocido

---

<sup>10</sup> En la 23ª Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se define Legalidad como el “*principio jurídico en virtud del cual los ciudadanos y todos los poderes públicos están sometidos a las leyes y al derecho*”, mientras que Legitimidad hace referencia a la “*conformidad a las leyes*”. Por tanto, es preciso recurrir al análisis politológico para aclarar ambos términos.

como justo. No tiene sentido convertir a los ciudadanos en autómatas que cumplen con la legalidad vigente si no aceptan el sentido de las leyes, los problemas que con ellas se resuelven, el grado de beneficio colectivo que extraen de ellas o la mejora que producen para su vida en colectividad<sup>11</sup>.

#### I.1.2.2.- El Poder como un recurso de convivencia aceptado en Democracia

Si útil es el concepto de Soberanía para entender la Política, el Poder es otro de los términos que causan mayor incidencia en esta disciplina académica, y que cuenta con mayor profusión doctrinal. Se suele concebir el poder como la capacidad que tiene un individuo o un grupo de modificar la conducta de los demás, habiendo un acuerdo, tácito y consentido, para que tal hecho se produzca. Así, Burdeau (1980) lo define como "*una energía social, emanación de una representación mental, colectiva y dominante, del orden social deseable*". En términos más imperativos, solemos entender por poder (Vallés Casadevall, 2000:33): la "*capacidad de intervenir en la regulación coactiva del conflicto social*". El Poder es "*tener expedita la facultad o potencia de hacer algo, tener facilidad, tiempo o lugar de hacer algo*"<sup>12</sup>, lo que lleva implícito un componente de obligatoriedad. El Poder se establece con la finalidad de aplicar el orden en la convivencia social, mediante la adopción de decisiones vinculantes. Pero, ¿quién tiene la facultad de establecerlo? ¿Y de aplicarlo? ¿A quién le corresponde? ¿Cómo se manifiesta? ¿Cuál es su alcance?

Para aclarar tales aspectos antedichos, conviene mencionar algunos de los parámetros que nos ayudan a delimitar el Poder en Política, tomando, a tal fin, dos interpretaciones válidas de éste. Por una parte, puede interpretarse el poder como recurso, como algo que se tiene y se posee por los individuos, por los grupos. En este

---

<sup>11</sup> Salvando las distancias y con el ánimo de que dicho ejemplo pueda resultar aclarativo, resulta enriquecedor traer a colación el artículo 89 de la *Ley 85/1978, de 28 de Diciembre, de Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas* (hoy derogado por la *Ley 39/ 2007, de 19 de Noviembre, de la Carrera Militar*) que versa de este modo: "*el que ejerce el mando tratará de inculcar una disciplina basada en el conocimiento. Razonará en lo posible sus órdenes para facilitar su comprensión y aceptación. Con ello y con la lealtad y confianza que deben existir entre todos los miembros, evitará que el subordinado obedezca únicamente por temor al castigo*".

<sup>12</sup> Definición que se encuentra recogida en la 23ª Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

sentido, lo importante es determinar quién tiene el Poder, dónde reside (Marx, 2004; Mill, 2008), pues su relevancia proviene de la capacidad que posee para imponer límites y condicionar las decisiones de los demás. Desde esta perspectiva, el Poder se manifiesta en el grado de acceso que tiene cada actor a recursos de especial trascendencia para la vida social, ya sean éstos de carácter económico (los cuales permiten recompensar o penalizar comportamientos), coercitivos (que facultan para limitar o anular la libertad de actuación) o simbólicos<sup>13</sup> (que revelan influencia en las decisiones a adoptar).

La segunda interpretación posible de Poder, es aquella que lo describe como efecto, por cuanto el poder acompaña a la situación de que se disfruta en relación a determinadas personas. Desde esta perspectiva, no puede afirmarse que el Poder se posea, que sea algo estático, sino que brota de las relaciones, de la probabilidad de generar determinadas situaciones que influyan en la vida colectiva, lo que nos lleva a enfoques pluralistas de la acción política (Dahl, 1999).

Una visión integral de ambas interpretaciones parece la más acertada, pues Poder es la capacidad de intervenir en la regulación coercitiva del conflicto social fundada en el control que se tiene sobre los recursos –Poder como recurso–, y la situación relativa que se ocupa con respecto a otros en las relaciones derivadas de la interacción social –Poder como efecto–.

Si la interpretación del Poder es uno de los parámetros que pueden ayudar a entender su correcto significado, otro parámetro del Poder que puede despejar las incógnitas planteadas al principio del epígrafe, es el análisis de sus componentes, pudiendo destacar tres de ellos (Vallés Casadevall, 2000:34):

1. La fuerza o coacción: está relacionada con la capacidad de negar o de limitar el acceso a bienes u oportunidades en la adopción de decisiones con las que resolver el conflicto social. Así, los que ejercen el Poder se valen de amenazas, castigos y restricciones para infundir temor. De este modo, se constituye una visión negativa de dicho Poder, por cuanto se encarga de establecer orden mediante mandato impositivo.

---

<sup>13</sup> La información es el recurso de poder simbólico que más atractivo genera y que más fuerza acumula para influir en la adopción de decisiones. La información no es poder pero el poder requiere información.

Arendt (1997:146), reflexiona sobre este componente, deduciendo que la violencia, caracterizada por el temor y por el uso de la coacción, no representa el Poder, diciendo al respecto:

*“El poder y la violencia son opuestos; donde uno domina absolutamente falta el otro. La violencia aparece donde el poder está en peligro pero, confiada a su propio impulso, acaba por hacer desaparecer al poder. Esto implica que no es correcto pensar que lo opuesto de la violencia es la no violencia, hablar de un poder no violento constituye en realidad una redundancia. La violencia puede destruir al poder; [pero] es absolutamente incapaz de crearlo”.*

2. La influencia: este componente del Poder está relacionado con la persuasión, con la habilidad de los actores para atraer a los demás hacia sus concepciones, comportamientos y conductas, intentando movilizarlos, convencerles de la magnificencia de las posturas que defienden<sup>14</sup>. Debe advertirse que, en numerosas ocasiones, la influencia que se quiere obtener con el ejercicio del Poder, aumenta en función de la legitimidad que, de éste, perciben los individuos. Como reza un proverbio chino, sólo cuando las órdenes son razonables, justas, sencillas, claras y consecuentes, existe una satisfacción recíproca entre el influyente y los influidos.
3. La autoridad: se produce cuando las órdenes o las indicaciones de alguien son atendidas por todos, por cuanto este actor cuenta con el favor de la comunidad, tiene un afamado prestigio y una reputación intachable o incluso ha sido designado legalmente para ejercer el Poder.

Se puede concluir este apartado señalando cuál es mi posición al respecto. Considero que ninguno de los componentes aludidos guarda una relevancia notoria respecto del resto y que todos son necesarios, en su justa medida, para regular la vida en colectividad, adoptando decisiones vinculantes para cuantos conforman la comunidad. En este sentido, comparto una visión mucho más positiva del Poder, por cuanto éste debe servir, más que para infundir miedo y generar restricciones, para obtener

---

<sup>14</sup> La capacidad de influencia está íntimamente unida a la de liderazgo, por cuanto las personas carismáticas están más preparadas para convencer y persuadir a los demás. El actor con capacidad de persuasión no nace, sino que se hace, fruto de un proceso de aprendizaje continuo. Sus principales roles son los interpersonales (por cuanto sabe representar, relacionar y dirigir), de transmisión de información (por cuanto sabe sintetizar, controlar y comunicar) y de adopción de decisiones (por cuanto sabe gestionar, negociar, emprender y elegir). Como vemos, en todos los componentes del Poder, la información ejerce un papel fundamental.

beneficios colectivos y asegurar la libertad. Por eso, Arenilla Sáez (2011:104) afirma que “*la aceptación actual de la dominación propia del poder político pasa por el ejercicio democrático del mismo*”, pues los titulares del Poder son siempre los ciudadanos y son ellos quienes delegan su ejercicio en las instituciones las cuales, además de cumplir con la legalidad, deben legitimarse en el desempeño de sus funciones.

### I.1.2.3.- *El Estado, una estructura válida para la organización política*

El tercer elemento fundamental a tener en cuenta en la Política es el Estado. El Estado es la manifestación exacta del discurso del orden en la dialéctica del poder, otorga significado a la *Policy* y garantiza cierta homogeneidad en la vida común de las personas, asegurando su convivencia social. El Estado organiza el Poder a través de una complejidad de estructuras y de instituciones, pues se define como el “*conjunto de los órganos de gobierno de un país soberano*”<sup>15</sup>. Bobbio, Matteucci y Pasquino (1976:566) afirman que el Estado “*es un proyecto racional de la humanidad en torno al propio destino terrenal: el contrato social (...), los condicionamientos materiales a los que está sujeta su vida en sociedad, la capacidad de la cual él dispone para controlarles, organizarles, utilizarles para su sobrevivencia y para su creciente bienestar*”.

A su vez, el Estado refleja una conjunción de tres elementos básicos: territorio, población y Poder, siendo éste último, el Poder, el más característico y primigenio y al que hemos dedicado especial mención en el anterior apartado. De cómo se dispongan estos tres elementos básicos en cada comunidad, asistiremos a la configuración de una u otra estructura político-institucional. El Estado es, pues, la organización que facilita la convivencia ciudadana, a través de la cual se canaliza y se ejerce el Poder. Y la Política –entendida como *Polity*–, requiere de un armazón estable que genere un orden en la convivencia colectiva y es el Estado, precisamente, su principal acreedor.

El Estado, como forma de organización política, es relativamente reciente<sup>16</sup> en la Historia, y se distingue de otras formas organizativas por dos motivos singulares: ejerce

---

<sup>15</sup> Referencia incluida en la 23ª Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

<sup>16</sup> Los autores coinciden en otorgar carta de naturaleza al Estado entre los Siglos XV y XVI, aunque su gestación ha sido fruto de un proceso prolongado en el tiempo. Por tomar algunos ejemplos doctrinales, para Maquiavelo el Estado concentra de poder y ello facilita la vida en sociedad. Para Bodin, el Estado

el monopolio de la coacción y produce en exclusiva el Derecho que sirve para regular la interacción social. En el apartado siguiente, tendré ocasión de profundizar sobre ello.

Para desarrollar el presente trabajo de investigación, defiende una concepción más funcional y menos estructural del Estado. En este sentido, Jellineck (2000) señalaba que el Estado está justificado para hoy y para el futuro, pues existe en él la exigencia de que ha de acompañarlo en toda su vida: un contenido material justificable, de tal modo que la variedad de manifestaciones que adquiere en cada sociedad, sólo se justifica en los fines que éste ejecuta. En esta línea, San Agustín entiende el Estado como una “*reunión de seres dotados de razón y enlazados en virtud de la común participación de las cosas que aman*”. Savigny lo considera la “*representación material de un pueblo*” y Hegel como “*su conciencia*”. Grocio considera el Estado como la “*asociación perfecta de seres humanos libres para conseguir una utilidad común*”, mientras Heller resume a esta organización como “*la conexión de los quehaceres sociales*”. El Estado no limita territorios sino que funda comunidades.

### **I.1.3.- La evolución del ser humano en sociedad: el *Hommo Politicus***

Como he tenido ocasión de analizar hasta el momento, Soberanía, Poder y Estado son los tres conceptos que sirven para entender el origen y el desarrollo de la Ciencia Política y para aventurar el futuro de esta disciplina académica<sup>17</sup>, toda vez que el objeto de estudio de ésta última abarca algo más atractivo que el conflicto social y la lucha de poderes, por cuanto su estudio nos acerca al sentido positivo de su finalidad, al logro de la cohesión social más que la reducción del conflicto en las comunidades. Desnaturalizar –en tiempo y lugar–, dichos elementos, puede complicarnos el correcto entendimiento de la Política en el transcurrir de los tiempos.

La concatenación que, hasta ahora, he seguido para analizar cada uno de los tres elementos, no es arbitraria y responde a una lógica finalista. El Poder es un elemento

---

encarna el poder absoluto, supremo, perpetuo, ilimitado, desligado de cualquier otra condición. Y para Hobbes, el Estado dota de seguridad y de garantía de conservación de la vida en colectividad.

<sup>17</sup> Como he tenido ocasión de manifestar, es necesario trasladar la inquietud por la configuración del trinomio al ámbito administrativo, por cuanto “*No basta que la Administración Pública sea competente. Debe ser también bastante fuerte para guiar y, si es necesario, para instruir. Debe constituir un poder por derecho propio*” (Schumpeter, 1952:372), poder éste que se instituye en relación con el concepto de Soberanía y de Estado.

intrínseco al desarrollo del ser humano en sociedad y ha existido siempre, aunque contemplado de muy diversas maneras. Sin embargo, no en todo lugar y en cualquier circunstancia dicho Poder se ha ordenado y estructurado a través del surgimiento de un Estado, ni la justificación del orden que comporta su institucionalización ha sido motivo principal del debate público. Así, he analizado el Poder como la fuerza y coerción que se ejerce para imponer el orden; el Estado como el orden estructural al ejercer el Poder; y la Soberanía como la justificación del uso del Poder para imponer el orden.

Con ello, pretendo demostrar cómo el *Hommo Politicus*<sup>18</sup> ha evolucionado en sociedad, en algunas ocasiones olvidándose de la importancia que adquiere su desarrollo personal con los otros –lo que justifica y legitima su existencia social–, y en otras renovando dicho interés por la comunidad. Por tanto, la Política sólo tiene sentido si recordamos su génesis, si somos capaces de comprender que al ser humano le invade continuamente el caos y la incertidumbre y que necesita de los demás en su ciclo vital, si entendemos que el bien común antecede al interés individual, pues estamos viviendo un tiempo en el que “*nada inspira menos interés que una cosa cuya posesión es compartida por gran número de personas. Se da más importancia a lo que nos pertenece en propiedad exclusiva que a la propiedad común, pues en lo que es de todos sólo nos interesamos proporcionalmente al interés personal*” (Aristóteles, 1993).

Por ello, analizaré la evolución del ser humano en colectividad –el *Hommo Politicus*–, valiéndome del componente estructural de la Política, esto es, del desarrollo propio de dicho ser desde el orden social constituido en Estado.

### I.1.3.1.- Antecedentes organizativos: la polis griega

Aunque remota en el tiempo, la *polis* de la Grecia Clásica es uno de los mejores referentes a considerar en el estudio de la Política. Las poblaciones autónomas –si se pueden considerar como tales a las *polis* griegas–, estaban constituidas por una ciudad y un pequeño territorio. En ellas, transcurría la actividad política con normalidad. Los pensadores clásicos se propusieron por entonces examinar el comportamiento de los

---

<sup>18</sup> *Homo politicus* alude a la faceta del ser humano como ser social, como animal político, como persona que se relaciona con los otros. *Hommo Politicus* es una metáfora de lo social, donde las relaciones de Poder parecen inevitables y la Política nace para redimir al ser de su naturaleza egoísta, regulando sus instintos y facilitando su vida en colectividad.

seres humanos en colectividad, averiguando el modo de vida más satisfactorio para su naturaleza en sociedad. Determinaron que era la *polis* el lugar en el que se desarrollaba el ideal de conducta humana, asumiendo la característica innata del ser como sociable.

En la Antigua Grecia, se consideraba la Política como el centro de toda acción humana, siendo ésta la base que inspiraba el resto de actividades sociales. En tal sentido, adquiriría notable importancia el gobierno de todos, la democracia directa para “*ejercer colectiva pero directamente muchas partes de la soberanía entera*” (Constant, 2002:68). Los griegos deducían que la resolución de los conflictos públicos era un asunto que competía a todos los ciudadanos por igual y, por eso, entendían la igualdad, no en sentido absoluto, sino en lo que respecta a la igualdad Política, en la participación de cada uno para regular el conflicto social<sup>19</sup>.

Del mismo modo, apreciaban la libertad ciudadana, la cual no estaba reñida con una participación política intensa para la resolución de los conflictos sociales. Por tanto, los clásicos griegos conciben al ser humano como un ser irrenunciablemente social y político, que sólo puede desarrollarse en colectividad y que prima el bien común por encima de su interés personal (Arenilla Sáez, 2011:7). Así, si se tienen en cuenta los principios básicos que sustentan la *polis* ateniense, deben señalarse los siguientes: la *isonomía*, como sinónimo de Democracia, constitutiva de la igualdad de derechos y deberes ante la ley y la participación política en el dispositivo del poder de los ciudadanos; la *eleuthería*, que representa la libertad; la *isogoría*, que manifiesta la igualdad de nacimiento de los individuos; la *isegoría*, que consiste en la libertad de palabra de todo ser humano y en su igualdad para manifestar el parecer en torno a algún asunto político; y la *koinonía* o comunidad, que comprende los elementos de intencionalidad, de colaboración mutua y de común acuerdo, es decir, de vida en colectividad (Roche Cárcel, 2013:24). Todos estos principios básicos, que hoy adquieren notable actualidad, conformaban el ideal del *Hommo Politicus* en la Antigua Grecia.

En este sentido, resulta de especial relevancia el modo en que los clásicos justifican el uso de la norma en Democracia para mantener el orden y ejercer el poder:

---

<sup>19</sup> En tal sentido, hoy son muchas las voces que claman por defender, si no ya esta modalidad de gobierno directo, sí los postulados que ya defendían los clásicos de la democracia. Así, Canales Aliende (2013b:66), aboga por la necesidad actual de acontezca una democracia política “*fuerte*”, *deliberativa*, *participativa* y *transparente*; y no “*intervenida*”, no “*oligárquica*”.

*“Es necesario que las leyes determinen mediante normas generales las cuestiones de estado y que los magistrados deban juzgar y resolver sobre los asuntos particulares, para que un régimen político pueda ser considerado una constitución. De modo que, si la democracia es una de las formas constitucionales, evidentemente una manera de gobernar los asuntos públicos de tal modo que todo se ejecute mediante decretos no constituye una democracia en el sentido estricto del término, pues ningún decreto puede establecer normas generales que son propias de las leyes” (Aristóteles, 1993:32).*

Al igual que la democracia directa fomentada por los griegos ha sido motivo de gran aceptación por la comunidad científica y ha dado lugar a desarrollos doctrinales posteriores, las críticas a esta forma de gobierno, a esta manera de entender la Política, no se han hecho esperar. Entre otros, Mill (2008) esgrime que es necesario limitar derechos y libertades colectivas –incluso las políticas–, si éstas frenan la libertad individual y que no es posible desarrollar esta forma de gobierno porque la igualdad política de los individuos no existe, es una utopía, por cuanto siempre emergen colectivos escasamente cualificados para adoptar decisiones que afectan a todos o por cuanto existen minorías cualificadas pero interesadas en defender lo suyo en exclusividad y no el bien común. Otros como Schumpeter (1952) señalaban que no existe un bien público discernible a todos por igual, y criticaban el hecho de que la libertad personal coartase la finalidad colectiva.

Pero sin duda, la aportación de la Antigua Grecia a la Política ha resultado sustancial, toda vez que esta civilización desarrolló una idea de igualdad y libertad hasta el momento desconocida, que ponía el énfasis en necesidad de la vida colectiva para el desarrollo del ser humano en sociedad. Para esta cultura, la libertad califica al hombre como ciudadano en la estructura de convivencia social (Sartori, 1984) y le permite participar en el autogobierno en igualdad, considerando que los seres humanos están dotados de juicio autónomo y competencia para tal fin (Arenilla Sáez, 2011).

### *1.1.3.2.- El Estado Moderno: una nueva forma de concebir el poder*

Sin pretensión de exhibir olvido histórico, entiendo que no es objeto de la presente investigación indagar sobre todas las formas de organización política que han acontecido en todas las épocas que preceden a la Grecia Clásica y anteceden al Renacimiento, por cuanto ello no aporta demasiada luz para continuar con nuestra argumentación, y constituirían un objeto de estudio autónomo.

Sin lugar a dudas, será el Estado la forma de organización más característica para el *Hommo Politicus*. Resulta temerario fechar con exactitud el origen del Estado Moderno, pues se trata de un proceso estructural evolutivo, y que no ha tenido la misma repercusión y el mismo calado en todas las culturas ni se ha producido en un mismo momento histórico. Lo que sí se puede señalar es que el final de la Edad Media<sup>20</sup> supone un período de tránsito clave entre el feudalismo y la nueva forma estatal de organización –esto es, el Estado–, para entender la Política como actividad encargada de regular los conflictos latentes en las comunidades.

Por anotar alguna característica esencial del Medievo, la principal es que esta sociedad estaba fuertemente dividida en tres estamentos: el del clero, el de la nobleza y el de los siervos de la gleba; observándose un predominio de las relaciones personales sobre cualquier tipo de relación institucional. Tal es así que la extensión del Poder en los señores feudales, hacía a cada barón soberano en su feudo y no existía interés común o finalidad colectiva sobre la que se desarrollara la faceta política del ciudadano.

Ello avivó la atomización del Poder, traducida ésta en una continua lucha local entre señores y vasallos por la supremacía de sus extensiones. La Iglesia reclamaba para sí el control de las estructuras de poder, siguiendo los preceptos de la ley eterna frente a la figura de un rey débil sin súbditos y unos señores feudales fuertes pero divididos entre sí. El Poder, como fuerza imperativa señorial, y la legitimación divina-tradicional en su ejercicio, caracterizaron el final del Medievo y abrieron las puertas a un nuevo orden renacentista, al Estado como estructura organizativa de vida en colectividad.

El surgimiento del Estado, como nueva organización política, se atribuye a diversos factores. Por una parte, destacan los factores económicos, pues empezaban a operar transformaciones sustanciales en las relaciones comerciales –caracterizadas, hasta ese momento, por la autarquía y la subsistencia–, aumentaba considerablemente la demografía y, con ella, las necesidades sociales de subsistencia, se desarrollaban las finanzas a gran escala, se empezaba a invertir en nuevos descubrimientos, el capital humano se especializaba e imperaba el mercantilismo y el intercambio comercial.

Los cambios institucionales, también de especial significación, producían procesos de normativización constante, en áreas como la comercial y se fomentaba la

---

<sup>20</sup> La Edad Media se organizaba socialmente en feudos señoriales donde el individuo era sometido a la voluntad del señor al que servía y la Política –las Ciencias Políticas–, eran entendidas desde los presupuestos de la Teoría Moral y del Derecho Natural.

aparición de un nuevo orden social con basamento legal. A nivel social, las relaciones de vasallaje y poliarquía que caracterizaban al Medievo quedaron obsoletas y se comenzó a formar una clase urbana, artesanal, gremial y mercantilista, la clase burguesa, la cual buscará en la figura del rey su valedor para posicionarse con relativo poder en la sociedad<sup>21</sup>. A nivel cultural, comenzaba la emancipación del poder temporal respecto del poder eterno, lo cual se traducirá en una nueva estructuración jerárquica de la vida social. Y es, precisamente, el proceso de laicización de la vida estatal, el que rompa la unidad de la cristiandad en unidades estatales nacionales.

Al hilo de estos cambios económicos, institucionales y culturales, surgirá en el Medievo un cambio político trascendental: se consigue concentrar el Poder en una unidad común de acción política y homogeneización social, en el Estado, unificando con ello aspectos tan importantes de la realidad como la administración de las finanzas, la defensa, la jerarquía competencial, la diplomacia y las relaciones exteriores o los impuestos, entre otros. Así, en Europa, los procesos de centralización del Poder en el Estado fueron conducidos por los reyes soberanos en forma de monarquías absolutistas, respaldadas por la incipiente burguesía y afianzadas, en gran medida, por la ruptura del monoteísmo religioso. Los monarcas ejercerán un Poder absoluto a cambio de asegurar la convivencia pacífica de sus súbditos. Si se ha señalado con anterioridad que la Política es toda actividad encargada de regular el conflicto social, serán los monarcas absolutos los que, haciendo mal uso de ella, dominen sobre todo y todos.

En el Estado Moderno, característico del Siglo XVI y XVII, el rey soberano, ejercerá el poder en monopolio: de él emana el Derecho, de él depende la voluntad del individuo, él es quien asume todas las funciones políticas (especialmente la de seguridad), legitima su acción en el carácter divino de su representación y no se ve en la obligación de prestar ningún bien común –más allá de la seguridad–, por cuanto compete a la beneficencia tal menester. En este sentido, Bodin (1992:57) postulaba lo siguiente: *“si el príncipe soberano estuviese sometido a los Estados, no sería ni príncipe ni soberano, y la república no sería ni reino ni monarquía, sino pura aristocracia de varios señores con poder igual, en la que la mayor parte mandarían a la menor, en general, y a cada una en particular”*.

---

<sup>21</sup> Se dice que la burguesía es el germen de las burocracias, pues constituían sectores sociales pudientes, cualificados y especializados para ejercer funciones políticas en la sociedad.

### I.1.3.3.- La objetivación del poder político en el Estado Liberal

Continuando con nuestro interés por analizar el desarrollo del *Hommo Politicus* en estos últimos tiempos, se destaca que los procesos de industrialización, el desarrollo científico y técnico, la reforma protestante, los nuevos cambios económicos que empezaban a producirse en esos Estados absolutistas emergentes, la administración burocrática, los avances en el terreno armamentístico y, sobre todo, la defensa a ultranza del individualismo, llevaron a producir un cambio sustancial en los presupuestos de organización política característicos de la monarquía absolutista. Con la complejidad emergente en las nuevas sociedades, el rey ya no sólo tenía la misión de asegurar el orden del Estado en una relación de mando-obediencia, sino que sus súbditos –sobre todo, la clase burguesa–, pedían reconocimiento social y amplias esferas de poder, ya que consideraban injusta, para sus propios objetivos, la estructura institucional vigente. Así pues, propugnaban un Estado que, además de constituirse como entidad superior, persiguiera una finalidad compartida por todos y para cada uno de sus miembros.

Es entonces cuando surge la idea del contrato social, del pacto, mediante el que los ciudadanos ceden su parte alícuota de soberanía<sup>22</sup> en favor de un Estado integrador.

Así define Locke a este nuevo Estado:

*“Siempre que cierta cantidad de hombres se unen en una sociedad, renunciando cada uno de ellos al poder ejecutivo que les otorga la ley natural en favor de la comunidad, allí y sólo allí habrá una sociedad política o civil. La monarquía absoluta, que algunos consideran como única forma de gobierno posible, es, de hecho, incompatible con la sociedad civil, y, por tanto, que no es una forma de gobierno civil absoluto. El fin de la sociedad civil es evitar y remediar los inconvenientes del estado de naturaleza que se siguen precisamente cuando cada hombre es juez y parte en sus propios asuntos, y ese remedio lo busca en la instauración de una autoridad reconocida, a la que cualquiera pueda recurrir cuando sufre una injuria, o se ve envuelto en una disputa, y a la que todos los miembros de la sociedad deben respetar” (1991:266).*

Por tanto, en el Estado Liberal se va a producir la objetivación del poder político<sup>23</sup>, caracterizada ésta por positivar cualquier relación de subordinación o forma de dominación a través del imperio de la ley, desde el reconocimiento progresivo de

---

<sup>22</sup> Rousseau (2002), define soberanía de esta forma: “La naturaleza de cada hombre tiene un poder absoluto sobre todo lo que es suyo. Este mismo poder es el que, dirigido por la voluntad general, lleva el nombre de soberanía”.

<sup>23</sup> Al respecto, Menéndez Alzamora (2007:207) afirma que “los estudios politológicos no pueden aislarse en las esferas normativas o en las institucionales”.

Derechos Fundamentales que convierten al individuo en ciudadano. La emergente estructura social obrera y burguesa busca, en este nuevo Estado, cuotas de poder y es entonces cuando comienzan las revueltas sociales y las luchas por ampliar el derecho al sufragio entre la población.

Con el Estado Liberal cambia la legitimación del Poder, en el tránsito de una soberanía absoluta justificada en la divinidad del monarca como representante de Dios en la tierra, al triunfo de una soberanía popular. Así, los ciudadanos las instituciones como propias y quieren participar en ellas. Será el parlamento quien constituya el escenario donde pugnen los intereses de dos actores ahora diferenciados: por una parte, la ciudadanía en masa, quien aboga por un régimen democrático con derecho a sufragio universal y, por otra parte, la clase burguesa, quien defiende un régimen representativo con derecho a sufragio censitario. La tensión dialéctica entre el principio monárquico y el democrático continuará vigente y ello provocará la proliferación de constituciones pactadas.

Desde el Siglo XVIII, el individuo comienza a desarrollarse como un ciudadano con derechos y que vive en colectividad, pues el conflicto y la complejidad inherentes a su existencia social, sólo pueden mitigarse en sociedad, mediante el común acuerdo. El Derecho vertebró el referido acuerdo de voluntad general, expresándolo mediante códigos, constituciones, leyes<sup>24</sup> de obligado cumplimiento, que aseguran el desarrollo del ser humano en colectividad. De igual modo, se crean tres poderes constituidos –en el ejecutivo, en el legislativo y en el judicial–, que acometen la misma finalidad de orden.

En esta misma época revolucionaria<sup>25</sup>, comienza a desarrollarse la idea de democracia liberal. Autores como Held (2007) dan un paso más allá de los postulados defendidos por los clásicos griegos, y sostienen que la *polis* debe encargarse de formar al ciudadano mediante leyes para su vida en colectividad, pues no goza de la necesaria cualificación y autonomía para su participación política. Otros como Michels (1991) defienden la idea de que es necesario asegurar, por parte del Estado, un sistema

---

<sup>24</sup> El Principio de Legalidad impregna todas las instancias de poder, pues éstas tendrán la misión de cumplir y hacer cumplir la ley. Se pasa así de una concepción del poder arbitraria y absolutista, al exclusivo monopolio de la ley a partir de la positivación jurídica de los derechos fundamentales y de las libertades públicas de los ciudadanos.

<sup>25</sup> Que toma como referente el emblema de la Revolución Francesa, asentado en los principios de *Liberté, Égalité et Fraternité*.

representativo para hacer practicable la Democracia como forma de gobierno<sup>26</sup>. Las críticas a esta visión del ciudadano en sociedad vendrán de la mano de autores como Beetham (1994) o Marx (2004), los cuales señalan que la representación mina la soberanía, ya que ésta última articula la libertad desde la igualdad política del ser humano.

Es útil, además, traer a colación una cita de Rousseau (2002:141), polímata suizo del Siglo XVIII, quien manifiesta la completa necesidad de establecer un contrato social que permita la convivencia y el desarrollo del ciudadano en colectividad, a la vez que expresa su inquietud por determinar cómo debe ser dicho pacto: “*encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con toda fuerza común a la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual, uniéndose cada uno a todos, no obedezca, sin embargo, más que a sí mismo y permanezca tan libre como antes*”.

Al igual que ocurriera con su predecesor, el Estado Liberal entra en crisis a principios del Siglo XX. La falta de habilidad del Gobierno para adaptarse a los nuevos movimientos reivindicativos de la sociedad, la crisis económica que asolaba a los Estados, la revisión del principio liberal clásico de no intervención estatal o la falta de garantías de convivencia pacífica a nivel internacional, conducen a la transformación de este tipo de Estado, generando en Europa modelos totalitarios de organización del poder, como fueron el fascismo y el nacional-socialismo<sup>27</sup>.

#### I.1.3.4.- El Estado de Bienestar: el énfasis en el servicio al ciudadano

Desde 1945, superados los totalitarismos –prácticamente en su mayoría– y culminadas dos Guerras Mundiales, se reivindica con más ímpetu el papel del ser humano en sociedad, la idea de Poder Constituyente manifestando la voluntad del pueblo, y éste intenta interrelacionarse con el principio de representatividad

---

<sup>26</sup> Serán los partidos políticos quienes den forma a esta idea, pues muchos autores (Alcántara Sáez, 1997), señalan las virtudes de éstos, al propiciar el control público del poder, al influenciar a los ciudadanos en las decisiones públicas, al contribuir a la formación de las principales instituciones políticas del Estado o al colaborar en la integración y legitimación del sistema político en su conjunto (Sánchez, 2014:178).

<sup>27</sup> Ambos modelos totalitarios sumen al continente en una difícil situación de convivencia pacífica. Se fundamentan y legitiman en un líder carismático, establecen la total estatalización de la sociedad al intervenir y controlar todas las esferas de la vida de las personas, minan las libertades públicas conseguidas, tienen un tinte expansionista, desaparecen los partidos políticos como instituciones representativas del poder y corrompen las mecanismos de intervención estatal en la sociedad.

parlamentaria. La Constitución, como Norma Jurídica Suprema, ya no será el instrumento legal del que se valgan determinados grupos de personas para separar y adjudicar poderes sino que tendrá también la misión de limitar su ejercicio y de garantizar derechos y libertades comunes. Así, la universalización del derecho de sufragio pone fin a la continua contraposición, en los años finales al Siglo anterior, entre soberanía nacional y soberanía popular.

Si el Estado Liberal sirvió para robustecer las instituciones en el ejercicio del poder público, el Estado de Bienestar se centrará en la prestación concreta del servicio público al ciudadano que realizan tales organizaciones. Por ello, el haber cambiado la óptica de la estructura a los resultado –de la *Polity* a la *Policy*–, unido a otros cambios constantes a los que ha tenido que ir acomodándose el Estado en la sociedad –entre los que cabe destacar la gran magnitud que ha alcanzado la población y la amplitud de sus demandas sociales, la gran diversificación de las finanzas y los niveles tan elevados de endeudamiento público o la ingente cantidad de sectores que abarca la actividad del Sector Público con la consecuente especialización de las funciones de sus empleados–, hay que sumar otros que influyen de manera exponencial, como son los cambios derivados de un contexto internacional globalizado.

El Estado de Bienestar parte de la concepción liberal de poder para ajustar tal noción a la realidad del momento y superar las debilidades que había manifestado, apostando por una necesaria intervención del poder político en la economía. De esta manera, se empiezan a introducir unas medidas fiscalizadoras y unas políticas sociales redistributivas, que consigan reducir las imperfecciones que había generado el libre mercado. Siendo dicha finalidad meritoria, los hechos no se han ajustado a los objetivos marcados. El Estado se ha institucionalizado hasta tal punto que funciona de manera deficiente en un mundo completamente flexible y ha gastado más de lo que ha ingresado, por lo que las propuestas para su mejora pueden resumirse en dos líneas de pensamiento divergentes: la posición socialdemócrata, la cual aboga por mantener programas de bienestar manteniendo las tasas de crecimiento económico o la posición neoliberal, que pretende reducir el papel del Estado en la economía para hacerle más eficiente<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Judt (2011:179), haciendo referencia a una cita de Dominique Strauss-Kahn (político francés que llegó a ser presidente del Fondo Monetario Internacional de 2007 a 2011), da con la clave de lo que, a mi humilde parecer, debe perseguir la democracia en la actualidad: equilibrar producción y redistribución

En el Estado Social<sup>29</sup>, el ciudadano encuentra su acomodo en los postulados defendidos por el nuevo republicanismo, el cual, mejorando la visión de su antecesor, apuesta por un sistema de gobierno más participativo, por la igualdad política y por el control social. En definitiva, apuesta por una democracia deliberativa (Villoria Mendieta, 2010; Prats i Catalá, 2010; Dahl, 1999). No faltarán críticas al respecto puesto que, para algunos, el Estado no debe alcanzar en solitario el interés general sino que dicha función tiene que compartirla con otros (Wildavsky, 1987). Otros consideran que las instituciones del Estado se han desprestigiado, y ya no cuentan con la confianza ciudadana pero que, tal situación, no tiene por qué condicionar el éxito global que experimente este modelo de organización social (Beltrán Villalba, 2000).

Para solventar los problemas que se están experimentando en este modelo de Estado (Canales Aliende, 2013b), muchos autores (Peters, 2006; Arenilla Sáez, 2011) coinciden en señalar que la Administración Pública es el actor la más capacitado para solventar la crisis de confianza social. De este modo, tal actor, además de cumplir con su función principal de prestador de servicios públicos al ciudadano, debe afianzar los derechos y las libertades de éste último (Denhardt, 1993).

Así, autores como Bourgon (2007) ponen el énfasis en que la Administración Pública consiga resultados óptimos, más que en las características concretas de la estructura organizativa que dicha institución posea, como una medida para afianzar el Estado de Bienestar. Sin embargo, otros autores como Inglehart (1998), coinciden en señalar que el valor del sistema político reside en la capacidad que tenga éste y las entidades que lo configuran –entre las que destaca la Administración Pública–, para generar sentimientos y adhesiones de los ciudadanos, impidiendo el distanciamiento de éstos respecto de las instituciones.

Respecto de lo antedicho, creo que el Estado de Bienestar no es un modelo acabado sino que debe ser perfeccionado, a partir de una mayor implicación del ciudadano en la acción política, un mayor énfasis en la idea clásica de igualdad política

---

por parte del Estado, pues, “*con la globalización, este equilibrio se ha roto. El capital se ha hecho móvil; la producción ha traspasado las fronteras nacionales, quedando fuera del ámbito de redistribución estatal; el círculo virtuoso se convierte así en círculo vicioso*”.

<sup>29</sup> Canales Aliende y Ávila Romero (1979:7), analizan el surgimiento y la evolución de la Administración Social en España, a partir de algunas de las fuentes documentales más importantes en ese momento, y que han sido, fundamentalmente, los volúmenes publicados por la Comisión de Reformas Sociales y por el Instituto de Reformas Sociales en nuestro país –ésta última institución, constituida por el *Real Decreto de 23 de Abril de 1903*–.

y una apuesta decidida por el modelo de democracia deliberativa. Habermas (1999), uno de los filósofos más reconocidos, entiende que el nuevo orden político debe legitimarse por los ciudadanos, no en la mayoría, sino en la argumentación, por lo que no es tan importante llegar a adoptar decisiones generalizables que permitan la convivencia pacífica, sino que lo verdaderamente importa es la voluntad que se genera en dicho proceso.

La democracia deliberativa implica, pues, la puesta en común de las libertades individuales, que se traducen en bienes colectivos y dotan de sentido y significación al sistema de gobierno de los pueblos, superando la identificación de dicho sistema en la regla de las mayorías y acercándolo más a la idea de su justificación, de cómo se han constituido éstas. Además, el citado filósofo alemán considera fundamental, en este proceso, la acción comunicativa permanente, pues entiende que el conocimiento es provisorio, imperfecto, perfectible y modificable, que no existen ni verdades absolutas ni acciones integrales que solventen los problemas de la vida en colectividad y se desarrolla en un proceso continuo de inteligencia colectiva, de aprendizaje multidisciplinar<sup>30</sup>. Sus planteamientos se basan en la búsqueda de consensos, con participación ciudadana simétrica, hacia metas universales, donde deben participar todos, en igualdad de condiciones. En este punto, la información de la que dispongan los ciudadanos es fundamental para implementar este sistema de gobierno y es la pieza esencial que mueve todo el engranaje de la acción política para la vida en colectividad.

Tal y como afirma Canales Aliende (2013b:57), la Democracia debe suponer “*una sociedad civil fuertemente estructurada, asociada, en la que finalmente el Estado sea un medio y no un fin, al servicio de la ciudadanía*”. Y el Estado, el Estado de Bienestar que tantos beneficios comporta al ciudadano en Sociedad, sigue siendo el protagonista.

---

<sup>30</sup> No obstante, Valencia Sáiz (1998:88) señala algunos de los problemas que puede presentar la democracia deliberativa y que son los siguientes: a) no se percibe con claridad cómo este modelo puede generalizarse para toda la sociedad, por lo que “*hay un problema de coordinación entre las diversas «comunidades deliberativas*”; b) no se aclara su relación con la democracia liberal, si trata de ampliarla o si es un modelo democrático nuevo en sociedad; y c) fracasa al ofrecer una visión sobre el poder, ya que establece un prototipo “*de marcado carácter teórico pero con una ausencia clara de perspectiva a nivel institucional*”.

#### **I.1.4.- La Administración Pública como institución al servicio del Poder Político**

He analizado los tres elementos fundamentales que constituyen la base de la Ciencia Política, entendida ésta no sólo como aquella disciplina que se encarga del estudio de las actividades políticas que rigen el destino de los seres humanos para la convivencia pacífica en colectividad, a modo de decisiones vinculantes y normas de obligado cumplimiento, sino también –y lo que es más importante– se entiende la Política como el factor que posibilita la cohesión social y legitima el ejercicio de poder público, como aquella que impregna todas las esferas de actividad de las personas.

La Política sostiene comunidades a las que parece que nada trasciende pero que trasciende a todos sus miembros<sup>31</sup>, en las que los individuos han reflexionado en la importancia que tiene para su desarrollo vital la existencia en sociedad, en donde los cambios se suceden con tanta rapidez y complejidad que sólo las respuestas colectivas pueden reducir la incertidumbre que producen. De ello se encargan las instituciones que conforman la estructura del Estado, quienes, legitimadas para ejercer el poder público y sometidas a un constante juicio de quienes son sus titulares, los ciudadanos, posibilitan la vida en común de la sociedad. Pero, ¿qué instituciones conforman la estructura de poder? Y aplicado el interrogante al objeto de nuestra investigación, ¿puede considerarse la Administración Pública una institución plena?<sup>32</sup>

Al respecto, Mayntz (1978:72), señaló lo siguiente:

*“Hay que entender Administración y Política institucionalmente, en tanto que designan los sectores correspondientes del sistema político-administrativo. Con arreglo al modelo normativo de construcción democrática se atribuiría a las instituciones del sector <política>, esto es, a los partidos políticos, a los parlamentos y a los gobiernos elegidos, la tarea de la formación de voluntad, mientras que a la Administración se le atribuirá la ejecución o cumplimiento de esa voluntad (...) la pregunta central es la de si (y bajo qué condiciones) la Administración conserva el carácter de un instrumento, de un medio de ejecución, o si, por el contrario, tiende más bien a desprenderse de su condición de medio, a sustraerse al manejo de las instituciones competentes y a independizarse, como centro de poder propio”.*

---

<sup>31</sup> Me valgo de esta expresión popular que creó Émile Poulat para desarrollar este epígrafe.

<sup>32</sup> Tal y como sostiene Baena del Alcázar (1985:26), la Administración Pública constituye una concreción del Estado, ya que éste, de por sí, carece de una realidad en la vida práctica que vaya más allá de su abstracción como ente organizativo superior.

No cabe la menor duda de que la Administración Pública es una institución plena, dotada de poder público, que está adquiriendo cada vez más notoriedad y significación. Es ésta la institución más cercana al ciudadano, la que comunica el sistema político con el sistema social, la que almacena y da respuesta a las demandas sociales y la que está más capacitada para adoptar las decisiones políticas. Olías de Lima-Gete (1977:93-94) se hace eco de esta visión y afirma que: *“la Administración se ha transformado en el poder predominante dentro del aparato estatal, asumiendo no pocas de las funciones que antes estaban reservadas a otros órganos del Estado”*.

Por todo ello, considero a la Administración Pública como el exponente institucional de mayor relevancia en el estudio de la política como actividad que asegura la convivencia social, pues aunque ésta no deba ser tratada desde la lógica del poder –en sentido estricto–, ejerce una de las formas más sobresalientes de dominación social. La Administración Pública, al igual que ocurre con el Estado, es una estructura organizativa de construcción histórica que se ha servido del poder para ordenar la convivencia ciudadana y ha existido siempre, pues es consustancial al desarrollo del ser en colectividad, la dotación de organizaciones que sirvan para dicha causa<sup>33</sup>.

Del mismo modo, no debe obviarse el hecho de que el devenir de la Administración Pública ha transcurrido en paralelo al propio desarrollo del Estado contemporáneo, por lo que debe fecharse la creación de ésta en el Renacimiento. En este período histórico, caracterizado por el auge de las monarquías absolutas, los príncipes disponían de todo poder político para regir el destino de las recién estrenadas urbes. Los grandes descubrimientos que veían la luz por entonces, unidos a la complejidad de las sociedades y a las transformaciones económicas de corte burgués, requerían de monarcas preparados, con competencias más cualificadas e intensas que iban más allá de asegurar el orden público, capaces de resolver cada vez mayores y más diversos problemas sociales. Dichos monarcas, se valían de personas de confianza que les asesorasen al respecto –a menudo, de perfil multidisciplinar–. Serán estas personas, en su mayoría burgueses, las encargadas de despachar los asuntos de interés político en colaboración con el monarca.

---

<sup>33</sup> Canales Aliende (2002:23), Baena del Alcázar (1985:26), Bañón i Martínez (1997:17) o Ballart Hernández y Ramió Matas (1999:42) entre otros, así lo manifiestan, por cuanto organizaciones al servicio del poder han sido necesarias en toda época y lugar.

La propia transformación del Estado trajo consigo la modificación de las estructuras de dominación política. Con la llegada del Estado Liberal, se empezó a despersonalizar el poder y a judicializar la vida política. Por ello, resultaba, a todas luces, insuficiente con que el monarca se asesorara por unas pocas personas de su confianza para dar una respuesta social a los problemas de convivencia pacífica, ya que las estructuras de poder se fueron multiplicando por la multitud y complejidad de los asuntos a los que el rey tenía que hacer frente, y se incrementaron con ello las competencias que tenía que asumir el Estado.

Comenzó, pues, a hablarse de burocracia administrativa, “*no ya como una prolongación del brazo del rey sino una abstracción impersonal como el Estado mismo*” (Baena del Alcázar, 1985:28), una organización de poder con entidad propia constituida por empleados cualificados y formados en los asuntos públicos. Y, desde entonces, se habló de Administración Pública como institución propia del Estado, como una estructura de dominación social específica, tal y como hoy la conocemos.

Los cambios y las complejidades en la realidad social, no han dejado de producirse y el papel que en ellas han jugado las organizaciones públicas ha sido de significativa relevancia. En el Estado Social, la Administración Pública ha llegado a ser una de las principales instituciones para la vida política, creciendo en dimensión y funcionalidad, a la par que menguando en aspectos tan importantes como el gasto público destinado a prestar servicios públicos al ciudadano.

Por tanto, debe considerarse la Administración Pública como una institución de primer orden, delimitada por normas y procedimientos pautados que posibilitan la convivencia social, que dotan de cierto grado de estabilidad y uniformidad al sistema político, logrando así establecer patrones de acción pública y continuidad mecánica en su quehacer diario. Y así como no ha cambiado la necesidad social de organización colectiva, el cómo se ha ido constituyendo este tejido institucional y en cómo se han establecido las relaciones de poder dentro de las instituciones, sí ha ido cambiando a lo largo de diferentes procesos históricos que tendremos ocasión de tratar.

Al respecto de lo anterior, Rodríguez-Arana Muñoz (2006:966-967) afirmaba lo siguiente:

*“Desde el principio de la Administración, su reforma ha sido, es, y seguirá siendo, una cuestión que acompaña inexorablemente su existencia. La razón se puede encontrar en que es menester embridar la tendencia endogámica de la propia Administración, y sobre todo de las personas que en ella laboran. En este sentido, la reforma de la Administración en las democracias constituye un trabajo permanente porque es permanente la adecuación de Gobiernos y Administraciones a las necesidades colectivas de los ciudadanos y muy especialmente a la generación de las mejores condiciones vitales que permitan el ejercicio de la libertad solidaria de las personas”.*

## **I.2.- La Administración Pública como ámbito de conocimiento de la Ciencia Política**

En el epígrafe anterior he tenido ocasión de definir qué es Política, entendida ésta como la forma en que se regula la supervivencia del ser humano en sociedad, mediante la adopción de decisiones vinculantes que dotan de cierto orden al caos y la incertidumbre que caracterizan su existencia. Así mismo, he analizado los principales elementos que dan forma a esta disciplina académica, resumiéndoles en tres –Soberanía, Poder y Estado–, concluyendo que el más importante es el primero de ellos, por cuanto toda manifestación de poder o toda estructura organizada de éste, encuentra su justificación en el mandato ciudadano de convivencia pacífica. En este sentido, he tenido ocasión de desarrollar una somera evolución cronológica para averiguar qué incidencia ha tenido la política –el *Hommo Politicus*–, a lo largo de la historia y cómo la creación del Estado, como organización política referencial, supuso un gran avance para el estudio de la recientemente constituida Ciencia Política.

En política, interesa regular el conflicto social, adoptar decisiones vinculantes para los ciudadanos, ver cómo se distribuye el poder, establecer quién tiene el monopolio de la coacción y, lo más importante, interesa saber qué beneficio aportan las actuaciones de vida colectiva a la existencia del ser humano o, lo que es lo mismo, cuál es el bien común hacia el que van dirigidas las actuaciones institucionales.

En este sentido, he puesto de manifiesto que la Administración Pública es una institución básica en Democracia, primordial para asegurar la vida en colectividad, un área de conocimiento elemental en la Ciencia Política. Así lo manifiesta Arenilla Sáez (2011:19), al señalar que: *“es necesario trascender de esa visión tan común y limitadora para la Administración y concebirla en su papel político como marco pero*

*también como actor institucional complejo que incide en el sistema político de manera singular (...), cuya misión esencial es lograr la integración y el equilibrio social”.*

Llegados a este punto, interesa profundizar en el estudio de la Administración Pública como institución clave en Democracia y elemento fundamental de la presente investigación. Por ello, me detendré en analizar su identidad –qué es–, su técnica –cómo funciona–, y su finalidad –para qué ejerce sus competencias–.

### **1.2.1.- El qué de la Administración Pública: su identidad**

#### *1.2.1.1.- Algunas consideraciones generales*

Hasta el momento, he destacado la relevancia de la Administración Pública en el logro de la cohesión social, en la acción política, toda vez que, a tal fin, ejerce el poder público. Sin embargo, el estudio de esta institución no ha adoptado un mismo parámetro de referencia a lo largo de la historia. Así, a lo largo del pasado Siglo, la doctrina centró su atención en reflexionar sobre la identidad que poseía dicha institución, pues aunque nadie ponía en duda su función en la sociedad, no todos coincidían en considerarla objeto de estudio autónomo. Por centrar la polémica suscitada a principios del Siglo XX en torno a esta cuestión de identidad, se pueden diferenciar dos posiciones claras: a) algunos entienden que la Administración Pública es objeto autónomo de conocimiento; y b) otros, por el contrario, la califican como un ámbito de conocimiento específico de una disciplina de mayor entidad. Por tanto, ¿tiene la Administración Pública un método y un objeto científico propios para considerarla como Ciencia autónoma? ¿Es acertado hablar de Ciencia de la Administración?

Continuando el presente análisis, para autores como D’Amico (1992), la Ciencia de la Administración no puede considerarse autónomamente, pues ésta carece de objeto científico propio –del estudio de las organizaciones públicas se ocupan también otras disciplinas–, y carece de metodología específica de investigación –ya que lo que hace es nutrirse de las aportaciones de otras ciencias auxiliares para el conocimiento científico–. Al respecto, Jiménez Nieto (1978:18) señala que *“es servidumbre de la Administración el carecer de vientre epistemológico propio; pero en su capacidad de adoptar y homologar tan heterogéneos hijos ajenos radica su grandeza”*.

En el mismo sentido señalado, Canales Aliende (1987:124) afirmaba lo siguiente:

*“El objeto de estudio antes señalado, o lo que es lo mismo, las organizaciones administrativas públicas, es actualmente amplio, complejo, multiforme, lo que conduce a que la propia metodología del mismo tenga que ser similar; no cupiendo, por tanto, las metodologías científicas parciales y simples de otras disciplinas; un objeto variado, complejo y múltiple, requiere en consecuencia, una metodología variada, compleja, múltiple e integradora, o lo que es lo mismo, una metodología propia e interdisciplinar que abarque todas las perspectivas y visiones científicas de su realidad”.*

Otros autores consideran que ninguna otra ciencia, por sí sola, puede comprender la complejidad y las diversas facetas que ofrece el hecho administrativo (Chevalier y Loschak, 1986), por lo que la Ciencia de la Administración estaría cubriendo un vacío o una necesidad metodológica original, única. Esta capacidad integradora o de síntesis podría dar cabida al nacimiento de una ciencia autónoma, ya que *“en la expresión habitual Administración Pública, el adjetivo es algo más que una simple especificación de un género común y más bien tiene la fuerza suficiente para situar la realidad calificada en un género propio y distinto, dotada de una grave y poderosa individualidad”* (García de Enterría Martínez-Carande, 1964:39).

Estas dos posturas antagónicas –manifestadas desde principios del Siglo pasado– van a pervivir a lo largo del tiempo. Por una parte, para la tradición anglosajona [Wilson (1985), Goodnow (2010), White (1964) o Gulick (1990), entre otros], la Ciencia de la Administración abarca un campo de conocimiento autónomo, autosuficiente, concreto y determinado<sup>34</sup>. De esta manera, se intenta construir una ciencia que tenga por objeto el estudio de los fines de la Administración Pública. Así, Sánchez González (2001) cree que el estudio de la Administración Pública debe convertirse en una ciencia aplicada con un estatus científico propio, fuera de toda discusión, que busque su cohesión y su unidad para constituirse como disciplina única, con identidad propia, autónoma, pues *“el objeto de estudio y estudio del objeto, son dos componentes esenciales del carácter científico de la misma”* (p. 294).

Recientemente, algunos autores como Waldo (1956), Ostrom (1974), Golembiewsky (1977) o Caiden (1982), entre otros, han revisado en profundidad los

---

<sup>34</sup> Para otros, la Ciencia de la Administración es una disciplina autónoma aunque no autosuficiente (D’Amico, 1992). En la misma línea, Naidu (1996:41) afirma que: *“la Administración Pública hoy ha adquirido un aspecto disciplinario más o menos estándar, a pesar de tanta diversidad en su desarrollo como disciplina”* (Trad.).

postulados que consideran la Ciencia de la Administración con un ámbito de conocimiento autónomo, para intentar acercarlos más al sistema democrático, a su unión con la disciplina politológica. Los citados autores, sin renunciar al carácter científico de la institución, han criticado dicha visión, pues consideran que la Administración Pública se ha convertido en una materia de estudio algo secundaria, caracterizada por el énfasis sobre los áridos detalles técnicos y estructurales, en vez de por su contenido intelectual más elevado.

Por otra parte, en contraposición a la tradición anglosajona, para la mayoría de la doctrina europea, el estudio de la Administración Pública no constituye un ámbito de conocimiento concreto, autónomo, sino que queda subrogado en el estudio de otras disciplinas –sobre todo, de la Ciencia Política–, por cuanto carece de las premisas necesarias para constituirse como tal. En concreto, la interdisciplinariedad que caracteriza el estudio de las organizaciones públicas, hace de éstas, de su naturaleza ecléctica, la dificultad para enlazar teoría y práctica en el conocimiento de la Administración Pública y manifiesta el inadecuado soporte institucional para su estudio.

En concreto, pueden resumirse en cinco las características que dificultan el estudio de la Administración Pública como ámbito autónomo de conocimiento (Baena del Alcázar, 1985; Canales Aliende, 2002): a) la especificidad, por cuanto dicha institución posee caracteres propios que le diferencian de otras organizaciones, como las potestades y privilegios que acompañan el ejercicio de sus funciones; b) la extensión, por cuanto ésta incrementa cuantitativa y cualitativamente sus fines de forma constante; c) la fragmentación, por cuanto la incertidumbre social provoca cambios en su estructura que provoca procesos de descentralización<sup>35</sup>; d) la contingencia, por cuanto cada Administración Pública posee su propia idiosincrasia, su propia historia, su propia cultura organizativa que la condiciona para su desarrollo y para sus relaciones; y e) la interdependencia, por cuanto esta institución se materializa a varios niveles territoriales y precisa de interacción constante entre las organizaciones que la conforman.

Personalmente comparto esta compleja visión de la Administración Pública, especialmente su faceta de interdependencia e interrelación, y considero que la

---

<sup>35</sup> De ahí que se requiere también mayor grado de interdependencia entre las organizaciones por la realidad compleja y transformadora y por las necesidades acuciantes de intercambios, sobre todo en materia de información (Rose, 1994).

Administración Pública, como institución que ejerce el poder público para conseguir la cohesión social, debe ser estudiada desde la disciplina politológica. Siendo el poder elemento de estudio consustancial a la Ciencia Política, definiendo por ello que la Administración Pública, constituye, en sí misma, un ámbito de estudio primordial para la Ciencia Política, no exclusivo, pero sí determinante, pues no me interesan tanto las organizaciones públicas como estructuras sino como ejes de relación que cumplen con una finalidad común: la cohesión social.

Esta postura europea, que es la postura que comparto en la presente investigación, la resume Baena del Alcázar (1985) como sigue a continuación<sup>36</sup>:

*“La Ciencia de la Administración no es una ciencia en el sentido habitual de la palabra, sino un campo de estudio que versa sobre un objeto científico, las organizaciones públicas y sus grupos dominantes, que presenta un formidable interés, pero que no se encuentra vertebrado por un método propio. Su carácter interdisciplinario determina la necesidad de las aportaciones de distintas ciencias, entre las que destaca la Ciencia Política, con la que tiene mayor parentesco, pero también hay que considerar la sociología, la historia y el derecho, especialmente el derecho público, no concebido como relación jurídica y garantía, sino más bien como mandato que constituye la expresión del poder”* (p. 48-49).

Merece especial consideración la aportación que realizan Ballart Hernández y Ramió Matas (2000:28), para clarificar por qué puede afirmarse que la Ciencia Política es la disciplina sobre la cual se asienta el estudio de la Administración Pública: la Administración tiene como misión el interés público, para lo cual interacciona con la sociedad de forma asimétrica bajo el mandato de poder político; la Ciencia Política le proporciona a ésta unidad conceptual y metodológica; y es desde la Ciencia Política donde pueden surgir enfoques que engloben la mayor parte de la extensión del fenómeno multidimensional que representa la Administración Pública<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> En este mismo sentido, Olmeda Gómez (1999:28) afirma que *“se entiende que la Ciencia de la Administración es una disciplina científicosocial empírica de enfoque interdisciplinar, que comparte sus técnicas con una buena parte de las Ciencias Sociales, en particular con la Ciencia Política”*.

<sup>37</sup> Para los autores, ello no supone que otras disciplinas académicas como la Sociología, el Derecho, la Economía, la Historia u otras no puedan influir en el estudio de la Administración Pública, sino que sólo pueden abarcar fenómenos concretos de ella. Para ellos, sólo la Ciencia Política puede trascender estos limitados espacios de análisis para proporcionar teorías integradoras sobre ella.

1.2.1.2.- El estudio de la Administración Pública en Europa: su carácter multidisciplinar

Una vez visto los dos enfoques doctrinales que han servido para el estudio de la Administración Pública, pasaremos a analizar aquel que he escogido como válido para nuestra investigación –el que considera a dicha institución como ámbito de estudio compartido por varias disciplinas–, y que entronca con la línea de pensamiento más reciente. Por ello, se analizará el desarrollo que ha experimentado el enfoque Europeo, cómo surge y cómo ha evolucionado estos últimos años.

Los orígenes del estudio de la Administración Pública en Europa se sitúan, en torno a Principios del Siglo XVIII (Canales Aliende, 1987). Será en este momento cuando nazcan dos tendencias de trabajo científico muy delimitadas, las cuales constituirán el germen de los avances metodológicos posteriores (Baena del Alcázar, 1985; Ballart Hernández y Ramió Matas, 2000, Bañón i Martínez, 1997):

- a) Por una parte, las Ciencias de la Policía, que se cultivaron, especialmente, en Francia e Italia. El término “Policía”, procedente del griego *politeia*, se refiere a la cosa pública en general. Así, con este enfoque, se trataba de establecer una serie de indicaciones para que los gobernantes procuraran el bienestar de los ciudadanos. Su contenido era muy amplio, ya que abarcaba indicaciones para todas las actuaciones de poder público. Se trataba de un campo en el que se incluían cuestiones relacionadas con la Administración Pública, junto con otras dedicadas a asuntos más concretos de la vida.
- b) Por otra parte, las Ciencias Camerales, que se cultivaron, especialmente, en Prusia. Toman su nombre de los servidores reales austríacos y prusianos, los cuales elaboraban estudios muy prácticos con los que encontrar solución inmediata a los problemas de la época, especialmente en cuestiones relacionadas con el patrimonio y la Hacienda. Dentro de este enfoque se integraban ciencias tan variadas como el Derecho, la Economía, la Ingeniería o la Agricultura. A pesar del aspecto tan pragmático que mostraba, el enfoque alcanzó rango académico, con la aparición de las primeras Cátedras del estudio, que intentaban mejorar la formación de los servidores regios.

Con posterioridad, estos dos enfoques perdieron peso en el estudio de la Administración Pública y, durante el Siglo XIX, dieron paso en Europa a nuevas aportaciones teóricas. En especial, se instauró la tendencia que otorgaba protagonismo a los enfoques jurídicos y, concretamente, del Derecho Administrativo para el conocimiento de lo público, tendencia que continuó hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Así pues, al no existir otra ciencia distinta al Derecho Administrativo que tratase el fenómeno burocrático, se instaura en Europa el monopolio jurídico sobre esta materia.

Baena del Alcázar (1985) lo manifiesta como sigue a continuación:

*“La indiscutible falta de precisión metodológica de la Ciencia de la Administración y la depuración por el Derecho Administrativo de su propio método en un proceso difícil de afirmar la creencia como valor entendido científico de la identidad entre Derecho y Administración y hacen que se arrojen las tinieblas exteriores de lo metajurídico los estudios políticos y sociales”* (p. 53).

La tradición Europea no va a permanecer ajena al influjo de las teorías anglosajonas de la eficiencia, que, como hemos tenido ocasión de señalar, defendían el estudio de la Administración Pública desde un campo autónomo de conocimiento científico. En base a lo anterior, hubo cierta inquietud doctrinal por conocer las técnicas y los métodos que se aplicaban en las organizaciones públicas de estos países y que procedían del mundo empresarial, pero se llegó a la conclusión de que éstas no podían integrarse en un cuerpo teórico y no podían alejarse de su marcada perspectiva política.

Desechada la visión anglosajona, posteriormente, se incidió en el carácter multidisciplinar del estudio de la Administración Pública y la especial consideración desde ésta como ámbito de conocimiento específico de la disciplina politológica. La doctrina coincidió en tratar esta institución desde su conexión con otras áreas de conocimiento científico. Bañón i Martínez (1997:18), así lo reconoce:

*“La visión institucional, normativa y estructural, está claramente vinculada a la Ciencia Política, la madre de la Administración Pública”. En la tradición anglosajona, “el padre putativo de la Administración Pública son las ciencias de gestión empresarial que aportan una vocación de pragmatismo terapéutico”. En la tradición europea continental, “el segundo padre putativo de la Administración Pública es el Derecho Público, especialmente el Derecho Administrativo. Esta última fuente de influencia es beneficiosa para la formalización del conocimiento acerca de la Administración Pública, pero es en extremo castradora en un doble sentido: limita metodológicamente lo que se conoce y dificulta el crecimiento independiente de la Administración Pública, a modo de esos padres posesivos a los que repugna la madurez de sus descendientes”.*

Por tanto, en opinión de autores como D'Amico (1992) o Chevalier y Loschak (1986) o, en España, autores tan destacados como García de Enterría Martínez-Carande (1964) y Nieto García (2001) han sostenido que, como resultado de su origen histórico y su carácter multidisciplinar, en el estudio de la Administración Pública convergen tres tradiciones:

- a) La tradición de la Ciencia Política, especialmente presente en los países anglosajones, parte de la idea de separar Política y Administración. Desde esta postura, propia del Estado Liberal y enfocada desde una perspectiva normativa, institucional y estructural, lo importante es la organización.
- b) La tradición de las Ciencias de Gestión, también muy presente en los países anglosajones y que se difundió en Europa en 1970. Dicha tradición parte de la aplicación de las fórmulas de la gestión privada en el Sector Público, bajo el convencimiento de que pueden desarrollarse teorías universales, válidas para cualquier tipo de organización, ya sea de naturaleza pública o privada.
- c) La tradición de la Ciencia Jurídica, sobre todo del Derecho Administrativo, la cual trata de forma directa el estudio de la Administración Pública pero con un enfoque prescriptivo, que ensalza la norma y el deber ser. Dicha tradición, concibe la Administración Pública como un conjunto de recursos al servicio del cumplimiento de lo dispuesto en la norma.

Por tanto, el estudio de la Administración Pública en la tradición europea debe incluir aspectos propios de la Ciencia Política, del Derecho Administrativo, de la Sociología o de la Historia, entre otros, pues no puede olvidarse el influjo que han tenido las diferentes aportaciones doctrinales en el estudio de las organizaciones públicas y en el análisis de las formas de dominación de la sociedad. Dicho lo cual, defiende que la Ciencia Política es la matriz de conocimiento de la Administración Pública, pues es esta disciplina académica la que presenta la más fuerte relación con la

institución, la que le concede relevancia social, la que determina su finalidad de cohesión social, la que le aproxima al ejercicio del poder público<sup>38</sup>.

Para concluir este apartado, se apunta que Derlien (1992) cree que el estudio de la Administración Pública en Europa, debería comprender estas cuatro grandes áreas: a) la estructura administrativa, ya sea ésta a nivel micro o a nivel macro; b) el presupuesto y la actividad presupuestaria; c) los instrumentos y el procedimiento de la actividad decisional; y e) el personal. Para el presente trabajo de investigación, va a interesarme estudiar el nivel micro de la estructura, aquel donde se producen las relaciones interadministrativas para el intercambio de información.

### 1.2.1.3.- Origen y evolución del estudio de la Administración Pública en España. La influencia del Derecho Administrativo en la identidad de la disciplina

El estudio de la Administración Pública en España ha seguido un recorrido paralelo al que se ha llevado a cabo en Europa. Por fechar sus orígenes, puede decirse que existe una tradición en el estudio de esta institución que se remonta a finales del Siglo XVIII, por cuanto es en ese período cuando comenzaron a desarrollarse las tendencias de las Ciencias Camerales y de Policía en la realeza<sup>39</sup> (Canales Aliende, 1987).

Posteriormente, a comienzos del Siglo XIX, se produjo una división en el estudio de la Administración Pública desde dos corrientes distintas. Por una parte, algunos autores intentaban construir una Administración española más moderna frente a las carencias que mostraba el Estado español, siguiendo un claro influjo francés. Por otra parte, otros autores destacarán la influencia del Derecho Administrativo e irán recopilando normas y pautas relacionadas con dicha institución, y, en algunos casos,

---

<sup>38</sup> A modo de ejemplo, el artículo 97 de la *Constitución Española de 1978*, establece que el Gobierno, entre sus múltiples funciones, “*dirige la Administración civil*”, por lo que la citada institución no deja de tener un marcado tinte político y debe ser estudiada desde dicho enfoque.

<sup>39</sup> Algunos de los autores más relevantes que influyeron en este enfoque de la Administración Pública en España, fueron Nicolás de la Mare, Tomás de Valeriola, Von Justi o Jacob Friedich von Bielefeld.

profundizarán en razonamientos más integradores, más allá de los puramente jurídicos<sup>40</sup>.

Esta segunda corriente –la más cercana al Derecho Administrativo–, fue la que se mantuvo con mayor firmeza en España, asumiendo, en monopolio, los estudios de la Administración Pública por parte de la disciplina jurídica hasta bien entrado el Siglo XX. Posteriormente, las reformas de los años cincuenta y sesenta, bajo la dirección política de López Rodó, introdujeron ideas gerencialistas anglosajonas pero, como ocurrió en el resto de Europa, sin una relevancia significativa ni un cuerpo doctrinal.

En la actualidad, puede afirmarse que, en España, se ha afianzado la visión politológica de la Administración Pública. Dicha institución es objeto de estudio propio de la Ciencia Política, disciplina ésta muy reciente en España, por cuanto la ausencia de un sistema de gobierno democrático no motivaba el estudio de los fenómenos políticos y administrativos.

Tal es así que pueden señalarse algunos hechos puntuales que confirman la tendencia del estudio de la Administración Pública desde el ámbito de la Ciencia Política –ahora denominada Ciencia Política y de la Administración–. La puesta en marcha de nuevas facultades de Ciencia Política durante la segunda mitad de los años ochenta, supuso un incremento notable de la presencia de esta área como campo científico. Más tarde, en los años noventa se produce una clara expansión del área por la proliferación de tesis doctorales presentadas, y por el número de publicaciones sobre la materia.

Además, termino el epígrafe reflejando que la legislación vigente<sup>41</sup> incluye el estudio de la Administración Pública como ámbito concreto de la Ciencia Política.

---

<sup>40</sup> Destacan, desde esta visión jurídica, autores españoles como García de Enterría Martínez-Carande, Alejandro de Oliván, Francisco Agustín Silvela, Javier de Burgos, José Posada Herrera o Lorenzo de Arrazola, entre otros.

<sup>41</sup> Concretamente, la *Resolución de 23 de Septiembre de 1983, por la que se publica la relación total de campos, disciplinas y subdisciplinas de especialización científica y tecnológica en las que se desarrollan su actividad los Institutos, Centros e Investigadores dependientes del mismo*, establece que el estudio de la Administración Pública constituye un ámbito concreto de conocimiento de las Ciencias Políticas y abarca temas tan variados como la Gestión administrativa, las Instituciones centrales, el Servicio civil, los Servicios públicos o las Instituciones regionales.

## 1.2.2.- El cómo de la Administración Pública: su técnica

### 1.2.2.1.- La gestión pública: tecnificar las organizaciones para el logro de resultados cuantificables

Si hasta el primer tercio del Siglo XX el debate doctrinal se concentró en la búsqueda de la identidad de la Administración Pública –esto es, en determinar si dicha institución podía considerarse una Ciencia autónoma o bastaba con incluir su estudio en el ámbito de conocimiento de la disciplina politológica–, desde 1930 la discusión se centrará en comprobar el modo en que las organizaciones públicas llevan a cabo sus actuaciones, en cómo implementan las técnicas de las que disponen para el cumplimiento de sus objetivos, cobrando especial relevancia el análisis de gestión pública de la Administración.

Giannini (1991), manifiesta así la importancia de la técnica administrativa:

*“¿Dónde está la línea de demarcación entre la actividad política y la actividad administrativa? Decir que está en la decisión, que correspondiera la primera, es inaceptable, porque se trata de materias con alto grado de coeficiente técnico y, por tanto, de materias en las que la influencia de las burocracias, sane del Estado o de otros entes públicos, no es sólo condicionante, sino determinante”* (p. 163).

En España, este modo eficientista de entender la Administración Pública es relativamente reciente y durante los últimos años, han proliferado los estudios y los trabajos de investigación que han versado sobre la gestión pública y se han centrado en indagar sobre los medios que posibilitan la adopción de decisiones en las organizaciones<sup>42</sup>.

Pero, ¿qué es la gestión pública? Por definirla de alguna manera, la gestión pública es el modo en que proceden las instituciones para llevar a cabo sus objetivos, es el proceso de utilización de los recursos y de los procedimientos con que cuentan las Administraciones Públicas para cumplir con sus finalidades y es, en palabras de Canales Aliende (2002:125), *“fruto esencialmente de los cambios en el entorno y de la crisis y*

---

<sup>42</sup> Arenilla Sáez (2011:135), así lo manifiesta: *“Si la decisión se ha convertido, acertadamente, en el núcleo sobre el que gira la concepción política de la Administración Pública, la reflexión sobre los medios necesarios para llevarla a cabo es el núcleo sobre el que pivotan los estudios sobre gestión administrativa pública; son los medios los que hacen posible la existencia de verdaderas decisiones conformadoras o políticas públicas”*.

*reorientación del Estado*”. La gestión pública (Crozier, 1996:45) intenta comprender cómo las organizaciones públicas cumplen con las tareas que tiene encomendadas, analizando las dinámicas de funcionamiento que se generan en su nivel interno.

En este sentido, la gestión pública no debe confundirse con la gestión privada, pese al claro influjo universalista de la segunda sobre la primera, pues como señala Canales Aliende (2002:143), *“cada país, y cada institución en particular, en función de su tradición histórica, entorno, características y problemas, tendrá que buscar, decidir, adoptar, experimentar y aplicar su propia solución en materia de gestión pública; sin perjuicio de que el conocimiento de otros modelos y experiencias sea de gran utilidad”*. Así, la gestión pública no tiene que perseguir beneficio económico alguno, pues las instituciones no son una organización cualquiera, ya que éstas poseen determinadas potestades públicas para lograr sus objetivos y deben rendir cuentas del modo en que emplean los fondos que financian los bienes y servicios públicos que prestan.

El modelo de Administración Pública presente hasta la época tratada –primer tercio del Siglo XX–, se basaba en los razonamientos de Weber (2005)<sup>43</sup>, que pueden resumirse en los siguientes puntos: a) el carácter legal de las normas y reglamentos en la organización para ofrecer seguridad, cohesión y estandarización de los procedimientos; b) la sistemática división del trabajo atendiendo a la adecuación con los objetivos buscados por ella, con un organigrama representativo de la perfecta disposición de niveles, jerarquías y líneas de autoridad y responsabilidad; c) la impersonalidad de las relaciones, en aras a garantizar la permanencia de las instituciones y la estandarizaciones de las rutinas de trabajo; la jerarquía de autoridad como forma de imposición del orden; d) la inclusión de rutinas y procedimientos para ayudar a prever el cumplimiento de los fines de la organización y medir los resultados; e) el mérito y la competencia en el desempeño del trabajo como criterio a seguir para la selección de personal y la especialización de los empleados que ocupen los puestos ofertados; o f) la objetividad, neutralidad y profesionalidad del trabajador, entre otras características.

Así, el modelo de gestión pública weberiano se caracteriza –siguiendo a Pollit y Bouckaert (2004)– por ensalzar y aplicar principios tales como la integridad, la

---

<sup>43</sup> Veblen (2008), esperpénticamente utiliza las virtudes de este modelo administrativo weberiano, considerando a la burocracia como *“la incapacidad entrenada”*, la cual se manifiesta en una adherencia exagerada a las rutinas y procedimientos, en la que *“la devoción por la regla escrita transforma las rutinas y procedimientos en valores absolutos”*.

probidad, la imparcialidad, la legalidad, la racionalidad, la eficacia, la jerarquía, la centralidad, la prestación directa del servicio público y la escasa implicación política para el cumplimiento de las actuaciones administrativas. Al hilo de estos planteamientos, comenzaron a aflorar, en el segundo tercio del Siglo XX, otra serie de dificultades en la gestión de lo público, como fueron las grandes restricciones de gasto y la limitación del endeudamiento financiero del Sector Público, a la par que las demandas ciudadanas seguían creciendo, la pérdida de valores en la sociedad y de búsqueda del bien común, la patrimonialización de las organizaciones públicas, el descrédito de sus dirigentes, la obsolescencia de los medios o la realización de inversiones económicas con importantes riesgos, entre muchos otros.

Posteriormente, en respuesta a estos problemas acuciantes y al modelo weberiano tan formalista y poco flexible para adaptarse a los nuevos retos sociales que se producen en la sociedad, se empezaron a lanzar propuestas alternativas<sup>44</sup> que pretendían mejorar los servicios que las instituciones prestan a los ciudadanos. En el mundo anglosajón, observarán y aplicarán las nuevas técnicas privadas que ya triunfaban en la empresa<sup>45</sup>.

Algunas de estas propuestas técnicas y propuestas privadas, pretenden orientar a las Administraciones Públicas hacia los resultados –en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad en los servicios–, una gestión centralizada para que la prestación se realice cerca del campo de aplicación, alternativas a la gestión directa de servicios, la fijación de objetivos de producción o el refuerzo de las capacidades estratégicas de las organizaciones públicas. En este sentido, Canales Aliende (2002, 138), señala que esta nueva forma de entender la gestión pública atrae ciertas virtudes a la esfera de lo público, pues supone “*conocer los objetivos, los costes, los inputs, los outputs de los procedimientos, su rendimiento, los resultados e impactos producidos*”, y ello es una

---

<sup>44</sup> Un ejemplo ilustrativo lo constituye el estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (publicado por el Ministerio de Administraciones Públicas en 1997), por título “*La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*”.

<sup>45</sup> En esta época comenzó a introducirse, con mayor fuerza y extensión, el concepto de “*governabilidad*”. Entre otros autores, Sánchez Ferrer (1996), reconocían la incertidumbre que rodeaba a dicho término y cómo su significado parecía guardar cierta relación con los problemas que estaban experimentando las democracias, para poder hacer frente a las crecientes demandas sociales. Como manifestó el citado autor, la gobernabilidad no tuvo la suficiente continuidad en la disciplina politológica por la enorme amplitud de los temas abarcados bajo dicha expresión, lo cual: “*favoreció que la discusión académica derivara hacia otras cuestiones relacionadas con ella, pero sustancialmente distintas a ésta: por ejemplo, el estudio de la legitimidad de los sistemas políticos, o el análisis de la eficacia de las políticas públicas*”.

necesidad ineludible para asegurar el cumplimiento de la finalidad pública de cohesión social, pues ayuda a evaluar las instituciones y corregir y mejorar las prácticas que desarrollan.

La virtud reside en el justo medio y lo que ha ocurrido hasta no hace relativamente mucho, es que los medios han sacrificado los fines en lo que respecta a la gestión pública de las instituciones. Hughes (1995) y Hood (1991), critican el hecho de que se haya dado más importancia a los resultados que a los procedimientos, más a la productividad que a la finalidad, más al gobierno que dirige pero no participa. Así, se ha llegado a pensar en el servicio público como aquello que debe prestarse al cliente considerado de forma individual, pero no como aquello de lo que debe disfrutar toda la ciudadanía en general (Osborne y Gaebler, 1992; Barzelay y Armajni, 1992).

Sin embargo, North (1993:41) ya anticipó que las instituciones –y, por supuesto, la Administración Pública–, existen para reducir las incertidumbres propias de la sociedad, de la interacción humana, producidas como consecuencia de la complejidad de los problemas colectivos, pero que éstas, las instituciones: *“no son creadas por fuerza ni tampoco para ser eficientes; son hechas para servir los intereses de quienes tienen el poder de negociación para idear nuevas normas”* (1993:29).

Por tanto, aunque resulta indiscutible reconocer que la solución gestora ayuda a mejorar el rendimiento de la Administración Pública, ello no debe confundirnos en el propósito de la finalidad de acción pública. Así, la respuesta para el futuro de las instituciones reside en fomentar más política y menos tecnocracia en ellas, sin correr el riesgo de desarrollar organizaciones abúlicas (Wildavsky, 1987:284).

#### 1.2.2.2.- El influjo anglosajón en la gestión pública europea a través del *New Public Management*

Los países anglosajones –y muy especialmente Estados Unidos–, introdujeron la corriente eficientista de la gestión pública, tomando como punto de partida el análisis de las técnicas de gestión privada, consideradas éstas como universalmente válidas para todo tipo de organizaciones. Como hemos tenido ocasión de señalar, en estos países se ha defendido la Ciencia de la Administración como ámbito de conocimiento autónomo,

independiente de la Ciencia Política. Por ser la organización pública su objeto de análisis científico, estos países han otorgado especial relevancia a la técnica, al modo en que éstas prestan sus servicios; es más, señalan que la Administración Pública aporta la estabilidad social a la natural variabilidad política (König, 2010:1187). Como veremos, ello dará lugar al desarrollo del *New Public Management*, enfoque que proviene, en gran parte, de la Teoría de *Public Choice* (Ostrom, 1974; Buchaman, 1991).

Podría definirse el *New Public Management* como el paradigma burocrático que promueve la creación de una Administración eficiente y eficaz, y que satisfaga las necesidades de los ciudadanos al menor coste posible, introduciendo, a tal fin, mecanismos de competencia y mercado<sup>46</sup>, que favorezcan a los usuarios de los servicios su prestación y que, a su vez, promuevan el desarrollo de su calidad.

Osborne y Gaebler (1994), recogen los nueve principios esenciales que rigen esta nueva forma de gestionar lo público, en la que lo importante es conseguir que la Administración Pública funcione mejor y cueste menos: a) privatización, pues es preferible que las actividades puedan ser desarrolladas por el Sector Privado; b) modulación, pues habría que sustituir sistemas administrativos complejos por otros más ágiles; c) programación, pues debieran definirse, con carácter previo, los objetivos que desea cumplir cualquier organización pública; d) descentralización, pues es mejor que preste el servicio quien esté más cerca del ciudadano; e) eficiencia, eficacia y economía, por los que debe regirse la gestión pública; f) rendición de cuentas, por el que se controla la actividad pública; g) simplificación, por el que deben flexibilizarse las estructuras y los procedimientos administrativos; h) colaboración, pues tienen que producirse sinergias entre las organizaciones públicas y privadas; i) innovación, pues es preciso mejorar la prestación de los servicios públicos de manera continua.

Hughes (1996:113), añade a estos nueve principios que rigen el *New Public Management*, siete acciones básicas sobre los que pivota el paradigma: a) gestionar con un grado de implicación máximo; b) establecer estándares de actuación; c) controlar los rendimientos de las instituciones; d) disgregar las unidades del Sector Público; e) fomentar la competitividad institucional; enfatizar las prácticas privadas de gestión; y f) disciplinar el uso eficiente de los recursos limitados con los que cuentan las organizaciones.

---

<sup>46</sup> De ahí las críticas de autores como Metcalfe y Richards (1989), que afirman que el valor de las organizaciones no está en imitar sino en innovar, debido también a su especial caracterización.

No faltarán las críticas para esta nueva forma de gestión, como las emitidas por Golembiewski (1974), Drucker (1989) o Messenet (1995), quienes reprochan que la eficiencia que introduce este modelo se haya pagado a un precio muy alto y que, además, no garantice tampoco una democracia de calidad (Lipjhart, 2000:280). Así, el *New Public Management* sacrifica los medios, la posibilidad de acceder a la información y, con ello, elegir racionalmente las alternativas políticas (Lonsdale, 2007:34), pues está más pendiente de los resultados de gestión. Esta preocupación desmedida por lo cuantificable choca con la propia cultura administrativa de las organizaciones (Savoi, 1995), para quienes tan importante es el resultado como los medios para lograrlo. Además, los autores critican esta nueva forma de gestión, pues consideran que ésta no llega a elaborar una base propia de conocimiento que innove, más allá del mimetismo de la técnica privada (Pollit, 2007; Pochard, 2007) que le caracteriza.

En tal sentido, Guerrero Orozco (2009:87) señala que: *“hasta ahora, el desarrollo del conocimiento de la Administración Pública se ha limitado preponderadamente a los estudios de casos y programas de investigación destinados a dar solución inmediata a los efectos perceptibles de los problemas, pero no a la solución radical de sus causas”*. Para los críticos, la importancia de la gestión pública reside en saber dirigirla para ensamblar las instituciones (König, 2010:1193), para saber coordinarlas (Wright, 1978), para mejorar su funcionamiento interno desde los fines que persiguen y no desde los medios con los que cuentan para lograrlo. La solución de gestión tampoco pasa por reducir el Estado (Timsit, 2006:611), pues éste es el principal garante de la cohesión social, ya presta servicios en monopolio, tiene naturaleza democrática e impulsa a los ciudadanos a que actúen en el ámbito público para resolver los problemas colectivos.

Es por ello que las intenciones eficientistas que introduce el *New Public Management* deben ser revisadas en su contexto, pues la Administración Pública, como el resto de instituciones públicas, no son organizaciones cualesquiera, no se asemejan a las entidades privadas, pese a que, todas ellas, *“busquen, a la vez que situarse, realizar adaptaciones”* (Langrod, 1973:43). De este modo, la Administración Pública no debe mostrar indiferencia a la realidad en la que se circunscriben los nuevos avances técnicos, pero tampoco debe adoptar modas gerencialistas que la alejen de su finalidad.

### 1.2.2.3.- La Nueva Gestión Pública en España: entre la reforma y la modernización

El influjo de la corriente anglosajona del *New Public Management* en España, se produjo a principios de los años noventa del pasado Siglo. Por entonces, empezaron a tomar forma los postulados de la *Nueva Gestión Pública* en nuestro país, para dotar de cierta solvencia el estudio de las instituciones, las cuales se caracterizan –como he tenido ocasión de señalar–, por la complejidad e interdependencia en sus dinámicas internas y por el entorno tan cambiante en el que se desenvuelven para dar cabida a los problemas sociales (Subirats Humet, 1994:59). Este hecho supone una verdadera revolución en el panorama científico español puesto que, hasta ese momento, se acostumbraba a tratar el estudio de las instituciones desde el monopolio jurídico.

No resulta novedoso, a estas alturas, afirmar que las Administraciones Públicas buscan constantemente mejorar y adaptarse al contexto social del que forman parte, tanto en su hacer como en su proceder. Dichas transformaciones se manifiestan en todos los elementos que las configuran –con mayor o menor profundidad-, y son tanto de tipo cualitativo (respecto de los bienes y los servicios públicos que prestan) como de tipo cuantitativo (referido a las concretas características de éstos). Tales procesos de cambio y adaptación a entornos tan complejos pueden generarse dentro de dinámicas generales o de concretos instrumentos de apoyo a la innovación, referidos éstos últimos a programas específicos. La *Nueva Gestión Pública* introducirá técnicas de adaptación.

Si, como he apuntado, la Administración Pública debe renovarse para adaptar su organización a la realidad del momento, Ávalos Aguilar (1994:57) considera que: “*no se puede cambiar el aparato administrativo en su conjunto: si el esfuerzo reformista quiere alcanzar logros concretos, tiene que elegir puntos de estrangulamiento muy pertinentes y acotados y concentrar en ellos el esfuerzo reformista*”. En idéntico sentido, Vallés Casadevall (2000:402) considera que los procesos de cambio de las instituciones tienen éxito si son limitados y el ritmo menos intenso. A su vez, autores como Crozier y Friedberg (1977:346), señalan que la tendencia incrementalista del cambio administrativo, supone mantener una constante en el sistema, lo cual produce transformaciones más lentas y menos intensas pero más seguras.

Con ello, definiendo que, en cualquier proceso de mejora organizativo, es preferible la cautela, el avance incremental, el desarrollo lento pero seguro de las

mejoras, el principio de prevención (conocer anticipadamente el daño que se va a hacer para neutralizarlo y evitar que ocurra), que el principio de precaución porque conduce a más incertidumbre (Aguilar Fernández y Jordan, 2004:66). ¿Qué aportaciones realiza el enfoque de *Nueva Gestión Pública* al respecto?

Desde 1970, comienza la preocupación por solventar las ineficacias detectadas en la definición, diseño, ejecución y evaluación de las políticas y de los programas públicos en las democracias más avanzadas. En este contexto, emergen con fuerza los postulados de la *Nueva Gestión Pública* en España –hecho que ya había acontecido con mayor prontitud en el resto de países de Europa occidental–. El señalado enfoque pretende acercar la gestión privada a la realidad de la Administración Pública, incorporando en ésta última, entre otras técnicas, el uso de los modelos de gestión que resultan más exitosos en el ámbito privado. La *Nueva Gestión Pública* se enfrenta así a los grandes retos del mundo globalizado y tecnológico y a otros problemas tales como la pérdida de credibilidad del Sector Público como gestor del bienestar ciudadano, la proliferación de nuevas demandas sociales cada vez más complejas o la magnitud del déficit público en los países más avanzados, dando paso al desarrollo de fenómenos de desregulación, flexibilidad y privatización –que se expanden con gran rapidez–, o a otros como la descentralización y desconcentración funcional y orgánica de las organizaciones y el excesivo apego por la técnica y los resultados en la gestión pública.

La *Nueva Gestión Pública*, además de incorporar nuevas técnicas y procedimientos de gestión, también ha contribuido a reflexionar sobre la necesidad de mejora de las instituciones y a identificar las posibles líneas de perfeccionamiento que favorezcan y faciliten el cambio organizativo. En este punto, para poder entender correctamente el enfoque de la *Nueva Gestión Pública*, debe diferenciarse lo que se entiende por modernización de lo que se entiende por reforma, toda vez que la crítica más acuciante a éste reside en considerarlo reformador pero no modernizador

Por una parte, la reforma debe ser vista desde dentro de la organización y afecta al diseño y al funcionamiento del marco institucional propio de la Administración Pública, es decir, a la manera de ordenarse, de relacionarse con otros poderes públicos, de articular las políticas públicas, de comunicarse, de estandarizar procesos o de gestionar, entre otros. Por otra parte, la modernización debe ser vista desde la globalidad y repercute directamente en la finalidad de la organización, en el alcance y

en los objetivos de la acción pública. Esta modernización sitúa a la Administración Pública en su contexto, relaciona los diferentes poderes públicos y rompe con la imagen mecanizada del quehacer burocrático. Así, la modernización se construye desde el solapamiento del nivel político y del nivel administrativo y desde los complejos procesos interadministrativos de las instituciones, buscando reducir “*el riesgo de desintegración, como un seguro colectivo que las comunidades asumen contra la amenaza de un derrumbe del edificio social*” (Vallés Casadevall, 2000:21).

La tendencia en España, en estos últimos años, ha sido incluir corrientes reformistas de tinte neoliberal de menor calado, con un discurso transformador asentado sobre las siguientes bases de la *Nueva Gestión Pública*: a) la reducción del sector público, debido al sobreendeudamiento de los países y a la contratación de personal por encima de las necesidades específicas de empleo público, a la privatización de ciertos bienes y servicios y a la desregulación; b) la introducción de técnicas de gestión empresarial en lo público, a través de evaluaciones y auditorías, administración por objetivos, búsqueda de beneficios, pago por resultados, economías de escala o programas de rendimiento profesional; el fomento de la participación de los agentes económicos y sociales en la adopción de las decisiones públicas; c) la evaluación de los resultados alcanzados; d) la reorganización del Sector Público para optimizar recursos, tanto desde la perspectiva del empleado público (afectando a su permanencia, estabilidad, jornada y retribuciones), como a la estructura administrativa (consiguiendo flexibilidad y aumentando su capacidad de adaptación al contexto social en el que se encuentra); o e) el establecimiento de unos nuevos valores que guíen la cultura administrativa de cada Estado, entre los que se encuentran la mejora en la atención al ciudadano.

Sin embargo, estas ideas de cambio no han tenido el éxito esperado y se ha constatado empíricamente que no son suficientes por sí solas. Lo que sí han hecho ha sido contribuir a constatar la necesidad de mejora e innovación constante que tiene la Administración Pública y descartar la implementación pura de técnicas privadas en ella. No basta con reformar, hay que modernizar con sentido, hay que redefinir el autogobierno democrático (Archibugi, 2008; Sandel, 2008), fomentando la coordinación e interdependencia de las organizaciones públicas (Börzel, 1998), posibilitando la participación ciudadana (Fleury, 2002:236), autolimitando el poder público mediante la Transparencia (Fukuyama, 2005:73). Así, las fuentes del riesgo de la Administración

Pública ya no residen en la ignorancia sino en el saber difuso, y tampoco se sitúan en el dominio deficiente de su naturaleza sino en su dominio perfeccionado, lo que genera irresponsabilidad organizada (Beck, 1998). De este modo, la incertidumbre de la Administración Pública es proporcional al distanciamiento entre sus fines y sus medios.

La palanca de cambio en el funcionamiento de las Administraciones Públicas reside en modernizar más que en reformar, en mejorar internamente pero, sobre todo, en aumentar capacidad de servicio y respuesta al ciudadano. La mejora de la gestión pública requiere que se preste atención al interés público<sup>47</sup>, entendido desde la más absoluta objetividad, a partir de la institucionalización de intereses colectivos es un proceso inclusivo, de valores compartidos que aseguren la cohesión social (Rohr, 1986).

Mientras que en el Estado Liberal –donde el Principio de Legalidad adquirió mayor significación–, la Administración Pública desarrollaba el papel de ejecutora, en el Estado Social dicha institución intentará ser más facilitadora respecto del ciudadano. En este último modelo de Estado, la misión del Sector Público no deja de ser la de administrar los recursos, es decir, ser capaz de gestionar bienes escasos con los que producir servicios cada vez mayores de forma eficaz. El enfoque de *Nueva Gestión Pública* intentará poner el acento en la reforma<sup>48</sup>, en la técnica específica de mejora de la Administración Pública pero se equivoca en considerar a la citada institución como una organización al uso, en la que la eficiencia deba ser un objetivo más a considerar. Nada más lejos de la realidad. La Administración Pública es una organización cualificada dentro del Estado, que debe perseguir objetivos sociales de superior jerarquía a los meramente económicos ya que, hasta hace poco “*no se ha tratado aquí del Derecho Administrativo de la economía, sino de la economía del Derecho Administrativo*” (Vaquer Caballería, 2011:128).

---

<sup>47</sup> La Nueva Gestión Pública se caracteriza por centrar la atención en el usuario individual de servicios, a tenor de lo cual habría que entender el interés general como el agregado de intereses particulares.

<sup>48</sup> En tal sentido, el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas en España –conocido como *Informe CORA* y aprobado en Septiembre de 2013–, pone el acento, actualmente, en dicho objetivo, creando para ello Oficina Para la Ejecución de la Reforma de la Administración del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministerio de Presidencia del Gobierno de España –conocida como OPERA–. La aludida Oficina se encarga, entre otras actividades, de aprobar, con carácter anual, una memoria de seguimiento sobre las medidas que está impulsando y su adecuación al contexto supraestatal. Así mismo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ha publicado un Estudio sobre Gobernanza Pública por título “*España: de la reforma administrativa a la mejora continua. Resumen ejecutivo, hallazgos y recomendaciones*”. En él analiza los cambios producidos desde CORA y concluye en la necesidad de que los impulsores de la reforma vayan más allá de los objetivos de consolidación fiscal y de fomento del crecimiento económico propios del contexto de crisis en el que nos encontramos, incorporando metas estratégicas de alcance más amplio.

### **1.2.3.- El para qué de la Administración Pública: su finalidad**

#### *1.2.3.1.- La dimensión política de la Administración Pública*

En la actualidad, los trabajos doctrinales encaminados al estudio de la Administración Pública, han aparcado su excesivo carácter técnico y su obsesión por la gestión pública instrumental, para volver a la naturaleza de su creación. Como he tenido ocasión de señalar con anterioridad, 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 importa no es tanto cómo realicen sus funciones, sino que éstas sirvan a los ciudadanos para mejorar su nivel de bienestar<sup>49</sup>.

La Administración Pública no ha nacido para ser sólo eficiente, sino también para ser útil a la sociedad. Sin embargo, hasta hace relativamente poco tiempo, se va observando que los esfuerzos por conseguir una gestión pública rentable, ha hecho que *“la sociedad pierda cohesión, la profundización de las desigualdades sociales conspira contra el sentimiento de pertenencia a un todo compartido, donde la comunidad imaginada retrocede ante las lealtades particulares”* (Vilas, 2000:17). Por ello, la labor de las instituciones en la actualidad es mucho más profunda, pues se trata de redefinir el espacio público, de recordar el interés del *Hommo Politicus*, de ganarse y merecer la confianza que depositen en ellas los ciudadanos, de legitimar su actuación, de repensar la prestación del servicio público, de renovar el pacto de convivencia pacífica, en definitiva, de rehumanizar las esferas de poder público.

La Administración Pública es una de las instituciones que cobran mayor relevancia en este sentido, pues ésta no se encarga únicamente de ejecutar las decisiones políticas sino que incluso participa en la definición de los problemas sociales. La concepción activa de la citada institución la posiciona en un lugar privilegiado, pues no sólo ejerce influencia sobre los decisores públicos, sino también —y sobre todo—, en los ciudadanos como miembros de una sociedad que se unen para asegurar su desarrollo

---

<sup>49</sup> Al respecto, Arenilla Sáez (2010:43), señala lo siguiente: *“centrada la naturaleza de la Administración pública en el Estado y en el ejercicio del poder, podemos ordenar la actividad administrativa y los enfoques que la estudian y justificar la existencia de una disciplina específica que la tenga como objeto exclusivo, atendiendo a la finalidad, a su «para qué». Ahora bien, la esencia política de la Administración pública hace que sea de gran interés su estudio por la disciplina científica que analiza las relaciones de poder en las instituciones políticas, entre éstas, y con la sociedad y sus integrantes”*.

vital de forma activa e informada. Así, si la Administración Pública rememora su finalidad de cohesión social, los ciudadanos tendrán más motivación para participar en programas específicos de acción pública, se nutrirán de mejores servicios públicos o participarán en los asuntos generales de la política (Peters, 2006:42).

Por ello, comparto plenamente la postura de Canales Aliende (2012a:21):

*“Las Administraciones Públicas; plurales, complejas y diversas, en cada sistema político administrativo, constituyen el llamado “poder administrativo o burocrático”, siendo por tanto una de las manifestaciones del poder público, y en base a él toman y ejecutan decisiones públicas, a través de las potestades públicas, afectando de forma directa e importante a los derechos públicos subjetivos y a los intereses de los ciudadanos. Estas pues, no sólo prestan bienes y servicios públicos, sino que también y, hoy más que antes, toman decisiones, regulan y pueden sancionar a los ciudadanos”.*

La Administración Pública es una institución básica en Democracia. Como tal, constituye una de las parcelas de estudio más atrayentes de la Ciencia Política<sup>50</sup>. La dimensión política de la Administración Pública implica repensar su orientación y dirigirla hacia la búsqueda del bien común, hacia la *“defensa de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos, el control del ejercicio del poder político y el logro de una sociedad más cohesionada y justa”* (Arenilla Sáez, 2010:104). En este mismo sentido, Denhardt (2000:42) afirma que *“el estudio de la Administración Pública debe abarcar no sólo la teoría social, sino también la teoría política, la comprensión de las formas en que las organizaciones públicas contribuyen al crecimiento de una sociedad democrática”*.

La Administración Pública es la organización más sobresaliente de la estructura del Estado, que justifica el uso delegado del poder público en el cumplimiento del orden y la cohesión social. Y es, precisamente, esta finalidad política que desempeña la que debe renovar y modernizar las organizaciones que la constituyen. Con ello no desecho, de manera rotunda, las aportaciones de la *Nueva Gestión Pública* que pueden ayudar a mejorar la gestión pública, como son la búsqueda de la planificación, la calidad o el control de los servicios. Lo que sí conviene precisar es que dichas aportaciones sólo deben ser un instrumento, y no un fin, para lograr la citada finalidad, ya que: *“la dificultad de la Administración Pública para no perder de vista el bosque no se debe a*

---

<sup>50</sup> Coincido con Bañón i Martínez (1997:31) cuando señala que: *“dado que la Ciencia de la Administración está vinculada en su origen y evolución a la Ciencia Política, se cumple para la primera el requisito de existencia de la segunda: la existencia de la democracia”*.

*que se haya situado tan cerca de los árboles, aunque la visión estrecha ha sido un impedimento, sino a que ha dejado que extensas áreas de bosque e importantes especies de árboles sean cercados e intelectualmente privatizados” (Caiden, 1994:30).*

### 1.2.3.2.- Las premisas para una nueva Administración Democrática

¿Cómo se consigue rehumanizar las instituciones? ¿Cómo lograr una sociedad cohesionada en la que parece que nada trasciende pero que trascienda a todos sus miembros? ¿Cómo fomentar el interés ciudadano por la actividad política? Antes de intentar responder a estas preguntas, incido en la idea de considerar la Administración Pública como una institución, ante todo, al servicio de la Democracia, cuya misión fundamental reside en la integración y la articulación social, dotando de legitimidad al Estado y al sistema político en general (Arenilla Sáez, 2011:127).

Por eso, considero que resulta menos relevante dar cumplida respuesta al *qué* o al *cómo* lo hace la Administración Pública que a su indudable motivación o, lo que es lo mismo, al *para qué* de sus actuaciones. Tal y como manifiesta Canales Aliende (2002:33): *“la Ciencia de la Administración es ante todo una parte o rama de la Ciencia Política, (...) es un subsistema del sistema institucional (entendido como aquel en el que se formalizan las relaciones que implican el ejercicio del poder), subsistema éste que es decisivo para el sistema político”*<sup>51</sup>. De ahí la dimensión política que cumple la institución.

Pero, ¿qué mecanismos aseguran el desarrollo de una Administración democrática? La concepción pasiva de la burocracia lleva a determinar que ésta garantiza un tratamiento igualitario para todos los ciudadanos, satisfaciendo, como mínimo, los requisitos básicos de comportamiento en un contexto político democrático. Sin embargo, tal concepción pasiva resulta insuficiente en los sistemas democráticos contemporáneos, pues se requiere una proyección más activa y más dinámica de las

---

<sup>51</sup> En este mismo sentido, Chevalier y Loschak (1986:46) afirmaron que: *“se debe concebir el sistema administrativo como un subsistema del sistema político: conservando al mismo tiempo su especificidad y coherencia, el subsistema administrativo es indisoluble del sistema político del cual forma parte integrante y que engloba, además del aparato estatal, el conjunto de las fuerzas que ejercen parte influencia sobre los procesos políticos”*. Siguiendo la misma línea argumental, Sanmartín Pardo (2014:46), señala que *“los dividendos que la Ciencia Política y de la Administración aporta a la sociedad son fuente de legitimidad para el mismo sistema democrático”*, entendiendo la Ciencia de la Administración como una extensión empírica de la Ciencia Política.

instituciones, comprendiendo que “*la burocracia tiene el potencial necesario para ser una institución democrática importante*” (Peters, 2006:31), más allá de la ejecución.

Pollit (1993), sugiere algunas ideas de cómo mejorar la gestión pública sin comprometer el servicio prestado al ciudadano: a) las instituciones deben ser el lugar más adecuado para facilitar el estudio de las cuestiones que tienen que ver con el desarrollo del individuo en sociedad y no para contener el debate político; b) los procedimientos presupuestarios ayudan a entender los resultados de la gestión pública y a mejorarlos pero no son la piedra angular que mueve a las organizaciones; c) las decisiones que se adopten en las instituciones no tienen que desarraigarse de la cultura y de los valores que las impregnan; d) el Sector Público debe adoptar estrategias<sup>52</sup> que reflejen las preferencias reveladas por el ciudadano y no sean síntoma de competitividad entre organizaciones; o e) se deben evaluar los resultados de gestión pública para mejorar los servicios públicos.

Para otros autores (Canales Aliende, 2013c; Arenilla Sáez, 2011; Wildavsky, 1987; Fukuyama, 2005), las cuatro claves para el desarrollo de una Administración Democrática son las siguientes: a) el empoderamiento del ciudadano<sup>53</sup>, que se traduce en la búsqueda del bien común por encima de los intereses particulares de los ciudadanos, adecuando los valores y las metas de las instituciones a los referentes de verificación social; b) una buena Administración, poniendo el énfasis en los efectos de la acción política y no tanto en los resultados de gestión, con acciones renovadoras que superen las rutinas de funcionamiento obsoletas; c) la participación, para que el

---

<sup>52</sup> La estrategia es una pieza clave de la Administración en democracia. En este sentido, Moore (1998:115), habla de triángulo estratégico en la planificación pública y con ello se refiere a que la estrategia organizativa de cualquier entidad es un concepto que, simultáneamente: a) declara la misión o propósito general de la organización para con su entorno, construido éste en torno a valores públicos tan importantes como el servicio público, la colaboración, la cooperación, la solidaridad o la eficacia; b) explica las fuentes de apoyo y legitimidad que se utilizan para satisfacer el compromiso de la sociedad en dicha tarea. La estrategia debe ser políticamente sostenible, es decir, debe ser capaz de atraer a todos los agentes implicados bajo una dirección participativa; o c) explica cómo la tarea se organiza y gestiona para conseguir los objetivos, es decir, debe ser operativa y administrativamente viable, haciendo que las actividades autorizadas pueden realizarse a través de la organización existente con la ayuda de otras que pueden ser inducidas a contribuir al objetivo organizativo.

<sup>53</sup> Menéndez Alzamora (2014:33), profundiza en la idea de mejora hacia una organización burocrática competitiva, “*sin perder nunca de vista a los individuos a cuyo servicio y fin deben rendirse tanto la administración como la fábrica*”.

ciudadano sienta como suya la actividad pública y se identifique con las decisiones que se adopten; o d) la responsabilidad, limitando la mala utilización del poder político<sup>54</sup>.

Pero si existe un factor relevante para el logro de una Administración democrática, considero que este es la Transparencia (Villoria Mendieta, 2010:96), la cual ilumina el poder, transforma la gestión pública y dota al ciudadano de información relevante. La Transparencia pública y, en este caso, la Transparencia administrativa, es requisito imprescindible para modernizar la Administración Pública. A ella dedicaré una especial mención a lo largo del siguiente Capítulo.

García-Moreno Rodríguez (2011) resume, con gran elocuencia, algunas de las virtudes más destacables que la Transparencia imprime al sistema político:

*“La Transparencia administrativa, se mire por donde se mire, debe ser la piedra angular de todo Ordenamiento Jurídico, por ser el garante, en última instancia, de todo Estado Social, Democrático y de Derecho que se precie. Sin aquélla, decaen, por vacíos de contenido, los tres calificativos antedichos, que caracterizan a un gran número de Estados, entre ellos, el nuestro. La Transparencia administrativa nos posibilita, asimismo, medir el grado de autoconfianza, madurez, eficacia, buen hacer y proceder de los diversos Estados”* (p. 263).

### **I.3.- El objeto de estudio: la reutilización de la información pública**

#### **1.3.1.- A modo de aclaración inicial**

En los anteriores epígrafes, he tenido ocasión de señalar la importancia que tiene la vida en colectividad para el desarrollo del ser humano. En una realidad compleja, cambiante y plural como la que vivimos, los ciudadanos llevan a cabo actividades políticas para mitigar los conflictos sociales, adoptando decisiones que obligan a todos sus miembros y cuya finalidad se materializa en lograr la cohesión social. Dichas actividades, precisan de Transparencia y requieren información.

La política –entendida como *Policy*–, alude al modo estable en el que una comunidad organiza dichas actividades para conseguir sus fines. La Administración Pública se constituye, pues, como una de las instituciones más relevantes para normar la

---

<sup>54</sup> Tendré ocasión de profundizar sobre estas y otras cuestiones a lo largo del presente trabajo de investigación.

conducta humana en colectividad, pues impregna de rutinas, de procedimientos y de estabilidad al sistema de gobierno, a la vez que es capaz de adaptarse e interactuar con la realidad social. De tal magnitud e importancia es la labor que desempeña, que los cambios que se producen en dicha institución impregnan, condicionan y determinan las transformaciones que se lleven a cabo en todos los demás ámbitos de la vida colectiva.

La dimensión política que debe cumplir la Administración Pública, –como ámbito primordial en el estudio de la Ciencia Política–, la circunscribe a la realidad y la obliga a informar de todo cuanto acontece en sus organizaciones, de las decisiones que adopta, de las sanciones que efectúa, de las ayudas que otorga, en definitiva, del servicio que presta al ciudadano en sociedad<sup>55</sup>. La información pública es la pieza fundamental del engranaje político y el elemento vertebrador de nuestra existencia en colectividad.

Por eso, considero que la información que manejan las organizaciones públicas constituye uno de los elementos esenciales en cualquier sistema institucional, un bien común que debe compartirse por todos, un derecho básico en Democracia. La información no constituye poder, toda vez que éste, por su naturaleza, debe ser informante e informado. Poder e información son términos indisolublemente unidos, pues como manifestó Arendt (1963:253) *“el único medio contra el abuso de poder público yace en la esfera pública del mismo, en la luz con la que muestra cada acto realizado dentro de sus límites, en la visibilidad a la que expone a todos los que se sitúan en ella”*. Para el funcionamiento interno de la Administración Pública (*Back Office*), así como para la proyección externa de su actividad (*Front Office*), se precisa cultivar una cultura organizativa inspirada en la Transparencia, se requiere disponer continuamente de información.

### **1.3.2.- La relevancia de la información en la Sociedad del Conocimiento**

La información se ha convertido en la piedra angular de nuestra sociedad. Ciudadanos y organizaciones necesitan nutrirse diariamente de datos para poder realizar cualquier actividad profesional, familiar o de ocio y, a su vez, para ayudarles a conocer

---

<sup>55</sup> Villoria Mendieta (2010:111), critica el hecho de que los gobiernos se muestren opacos y abusen de las asimetrías de información para manifestar su poder, dada su superior cualificación en el sistema político.

su entorno, a adoptar decisiones y a participar de aquello que les rodea. Todos dedicamos gran parte de nuestra vida a producir, consumir, transmitir, modificar o procesar datos, en una red invisible de letras, números y símbolos de muy distinta naturaleza que sostienen, como una telaraña en la sombra, la estructura social del ser humano<sup>56</sup>.

La información se caracteriza por instruir un proceso circular entre quien la difunde y quien la recibe, pues además de conocer datos, somos capaces de enseñarlos, describirlos, compartirlos, expresarlos, contarlos, incrementando con ello el valor que éstos generan. En toda actividad social se crean datos que pueden producirse y reproducirse indefinidamente, a modo de efecto multiplicador constante. Esos datos, a su vez, alimentan decisiones estratégicas y mejoran la gestión de las organizaciones.

En este sentido e incidiendo en la importancia de la información en las organizaciones públicas, Uña Juárez (2009:164) advierte además de la relevancia que adquieren las instituciones político-administrativas como emisoras, creadoras y transmisoras de mensajes públicos. Por su volumen y su complejidad, dichas organizaciones actúan seleccionando y filtrando la información a emitir, siendo ésta válida para la adopción de decisiones y constituyendo un producto de las personas que son miembros de la burocracia que la recoge. Como tales, las instituciones generan mensajes que deben: a) satisfacer sus intenciones y sus objetivos; y b) cumplir con las expectativas de los receptores que, en muchos casos, son los ciudadanos. Y todo ello dentro de una relación de retroalimentación constante y como *“síntoma del carácter democrático de una sociedad, de Transparencia y de control entre ambas partes”*.

A su vez, Dror (1968:237) señala que la adopción de decisiones tiene una base multidisciplinar, pues abarca partes de muchas disciplinas tradicionales que dependen, para seguir avanzado, de cómo evolucione la ciencia de la información. Es ésta última quien, a su vez, suministra los componentes necesarios para la integración de métodos.

Pero, ¿qué es información? ¿Qué tipos diferentes existen? ¿Cuáles son sus atributos más significativos? Aunque me vaya a ocupar de todas estas cuestiones en el

---

<sup>56</sup> Como dato significativo, puede señalarse que, en el año 2011, el volumen de datos almacenados a nivel mundial ya alcanzaba los uno coma ocho zettabytes, uno coma ocho millones de Petabytes o uno coma ocho billones de Gigabytes lo cual, por analogía, equivaldría a cincuenta y siete mil millones de iPads de 32 GB, suficiente para construir la Gran Muralla China al doble de su altura actual. En más, para 2020, se espera que esta cifra aumente hasta treinta y cinco zettabytes (Potel, 2012:46).

Capítulo III del presente trabajo, adelanto que la información es, en sentido estricto, “hechos que se comunican” y, en sentido amplio, “el mensaje utilizado para representar un hecho o un concepto en un proceso de comunicación, con el fin de aumentar los conocimientos”<sup>57</sup>. Información es la “comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia”<sup>58</sup>. La información, como recurso dinámico, fluye constantemente en todos los ámbitos de la vida y no resulta posible realizar ninguna actividad si no se obtienen datos, si no se intercambian, si no se puede acceder a las fuentes que los custodian.

Unido a la importancia que tiene, ya de por sí, la información, es preciso señalar la gran profusión que ésta ha adquirido en estos últimos años, lo cual complejiza aún más su conocimiento. La expansión de los grandes cambios sociales a los que hemos asistido en los últimos años ha dado cuenta de ello. Sobre todo, el desarrollo de la denominada Sociedad Tecnológica, expresión que suele confundirse, en muchas ocasiones, con Sociedad de la Información. La precisión terminológica de ambos conceptos la ha plasmado García-Moreno Rodríguez (2005:306):

*“La Sociedad Tecnológica es el género omnicomprensivo y categórico que enjundia, comprende y define más exactamente todos y cada uno de los recientes cambios e innovaciones que se dan en nuestra moderna sociedad, mientras que la Sociedad de la Información, la información, no viene a ser sino una especie, junto con otros muchos campos, que a modo de caras, integran y conforman el complejo poliedro que es la Sociedad Tecnológica”.*

Así, la revolución tecnológica, con ayuda de Internet, ha generado oportunidades inimaginables hasta el momento en la gestión informativa. Sintetizar la información a partir de códigos binarios, multiplica la cantidad, la calidad, la velocidad y la comprensión de lo que se transmite, permitiendo manejar más datos en menos tiempo y en menor espacio (Escobar de la Serna, 2002:36). Sin embargo, debe matizarse el hecho de que la disponibilidad de datos no es directamente proporcional a la disponibilidad que muestran los individuos para involucrarse en las cuestiones de que trata la política.

---

<sup>57</sup> El significado que pone de manifiesto la *Norma UNE-ISO 15489-1 de Información y documentación: gestión de documentos*, elaborada por el Comité Técnico AEN/CTN de la Asociación Española de Normalización y Certificación y aprobada en Marzo de 2006, de forma idéntica a la *Norma Internacional ISO 15489-1:2001*.

<sup>58</sup> Definición incluida en la 23ª Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

A su vez, la ingente cantidad de datos que se producen y se reproducen, pueden generar problemas de intoxicación informacional, de *infoxicación* (Cornella Solans, 2001:126). Por ello, dicho autor, haciendo uso de otras aportaciones doctrinales, cree necesario establecer ciertos atributos básicos que aseguren la calidad en la información; y éstos son los siguientes: a) fiabilidad, entendida como la confianza del usuario en la fuente informativa; b) puntualidad, a modo de adecuación temporal entre la obtención de la información y la necesidad de quien la adquiere; c) detalle, como la adecuación entre la cantidad y el fin de ésta; d) accesibilidad, para facilitar que ésta se encuentre en formato sencillo; e) relevancia, para que la información debe servir para solucionar un problema concreto; f) adecuación, por cuanto ésta sirva para la finalidad requerida; g) exhaustividad, para que se muestre lo más completa posible; h) precisión, para que la información se ajuste a la petición de su requerimiento; i) direccionamiento, para que llegue a quien la ha pedido; j) comunicabilidad, para que se produzca a través de un canal concreto; y k) comprensibilidad, para que la entienda quien deba utilizarla<sup>59</sup>.

En base a lo antedicho, la información, con carácter general, es un recurso dinámico, que se produce y reproduce en todos los ámbitos y que es muy valorada en sociedad. En esta investigación, me interesa hacer especial hincapié en un género concreto, la información pública que, a tenor de la legislación vigente, podemos definir de este modo: “*se 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 este título (la Administración Pública es uno de ellos), y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*”<sup>60</sup>. Por tanto, mi objeto de estudio se centrará en la noción de información pública.

Este género informativo –la información pública–, constituye un tema de gran trascendencia social, pues ésta es interpretada como un elemento de poder<sup>61</sup> en el que

---

<sup>59</sup> El legislador español ha hecho acopio de muchas de estas cualidades a la hora de aprobar las normas que afectan a las materias informativas. Ejemplo de ello lo constituye el artículo 3 de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*.

<sup>60</sup> La definición de información pública se ha establecido por ley hace relativamente poco tiempo. Se encuentra en el artículo 13 de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*.

<sup>61</sup> Así, el acceso a la información podría favorecer que el ciudadano cuente con más probabilidades de mejorar su nivel de educación política. No obstante, aunque pueda parecer que mayores cuotas de información mejoran la educación ciudadana y ello puede mejorar también el conocimiento y el entendimiento de las normas y de los valores del sistema político (Almond y Verba, 1963; Lipset y Schenider, 1978), si tomamos como ejemplo la Teoría Elitista de la Democracia–, la élite no es tan

intervienen múltiples factores. ¿Qué papel juega la Administración Pública en materia informativa? ¿Qué bien produce al ciudadano en sociedad? Uno no sabe cuánto ignora, por lo que Cornella Solans (2001:90), señala que las organizaciones pueden mitigar la sobrecarga de información para ayudar al ciudadano a estar más y mejor documentado, siendo éstas primeras capaces de ordenar los datos y ofrecerlos filtrados, y con más valor para la sociedad.

De esta forma, pueden observarse dos notas básicas que hacen de la información pública un bien de excepcional relevancia en la actualidad y a la Administración Pública la principal valedora de ella: a) la transfusión; y b) la transacción.

Al hablar de transfusión, quiero destacar con ello que la información pública puede ser fácilmente automatizada por las organizaciones públicas, facilitando la disposición de ésta al ciudadano. Es lo que se denomina gestión de la información, entendido como aquel conjunto de tareas y procedimientos que llevan a cabo las organizaciones, orientadas a lograr una mayor eficacia y economía en la explotación de los documentos. Su ámbito se extiende al ciclo de vida completo de la información, desde su producción hasta su eliminación final o envío al archivo para su conservación permanente. La finalidad en dicha gestión es asegurar una documentación adecuada, evitar lo no esencial, simplificar los sistemas de creación y de uso del papeleo y de mejorar la forma de organizar y recuperar los documentos en los archivos, los ficheros y los registros.

Así, la Gestión de la Información aglutina todas las fases del ciclo de vida del documento (el diseño, el procesamiento, el almacenamiento, la conservación y la difusión de la información), y persigue objetivos tales como: a) la configuración normalizada de ésta; b) su disponibilidad; c) su organización; d) su control; y e) su uso. El motivo de analizar la dinámica de las relaciones interadministrativas en la presente investigación, se justifica en conocer cómo se producen y cómo deben modificarse dichas relaciones para mejorar la gestión y la transferencia de información pública. A ello dedicaré una especial atención en la Segunda Parte del presente trabajo de investigación.

---

permeable como la teoría de aprendizaje social sugiere, y tiene una capacidad explicativa menor de la esperada (Muller, Personen y Jukam,1980; García Rivero y Kotzé, 2012).

Por otra parte, cuando se habla de transacción, se pretende destacar que la información pública es el motor que multiplica las capacidades intelectivas de los ciudadanos, pues genera una sintonía entre las necesidades de información de una persona y las posibilidades informativas de otra, captando conocimientos modelados en la conversación bidireccional que se produce. Lo antedicho se denomina gestión del conocimiento, que es la capacidad de aprendizaje a través de la información normalizada obtenida en un momento y lugar determinado, para permitir trasladarla y aplicarla a otra y así obtener resultados multiplicados. Se trata, así pues, de explotar cooperativamente los recursos de conocimiento basados en el capital intelectual, generando valor en el uso de la información por agentes internos y externos a las organizaciones públicas.

La transacción, la gestión del conocimiento, supone un avance más en el tratamiento informativo de la Administración Pública. Si lo que hasta el momento interesaba era conseguir un sistema integral de información constituyendo procesos automatizados y normalizados –esto es, su transfusión–, ahora lo importante es aplicar esa información tratada para, con ayuda del contexto y de la experiencia, resolver otros problemas sociales –esto es, su transacción–. Es decir, ya no se trata tanto de la cantidad de información que consigan reunir y almacenar las organizaciones públicas sino que se trata de avanzar en el uso que hagan de ella otros actores para adoptar decisiones cualificadas y aumentar el rendimiento que extraigan de los datos públicos.

Por tanto, mientras que lo relevante del estudio de la transfusión de información pública es analizar el complejo marco institucional de relaciones interadministrativas a que hay que hacer mención para que se consiga implantar un correcto y homogéneo sistema integral de tratamiento y difusión de datos, la transacción alude más bien al efecto económico que dicha implantación produciría en la sociedad desde el estudio de una política concreta, la política de reutilización de la información generada por el Sector Público. Aclarar tales conceptos –la transferencia y la transacción de información pública– constituye uno de los principales objetivos de esta investigación Anticipo, ya de entrada, mi convicción en que la mejora de dichas relaciones interadministrativas va a ser un requisito imprescindible para que la política de reutilización de la información pública en España sea efectiva. O dicho de otro modo, de la transferencia interna de información entre organizaciones públicas, dependerá la posterior transacción de datos desde las instituciones al exterior.

### **1.3.3.- La especial caracterización de la información en la Administración Pública**

#### *1.3.3.1.- El valor del poder informante*

Anteriormente, se destacó cómo el poder, entendido como la capacidad de intervenir en la regulación coactiva del conflicto social –esto es, el poder de hecho–, no tiene razón de ser en un Estado Social y Democrático de Derecho, como el nuestro, si no se le dota de fuerza explicativa, de razón práctica, de justificación –poder de derecho–, logrando el convencimiento y el consenso de los ciudadanos en el ejercicio que, de éste, se haga. Como afirmó Montesquieu (1995): *“una cosa es justa por el hecho de ser ley, debe ser ley porque es justa”*. Lo mismo ocurre en materia informativa, pues el poder que ni se conoce, ni se entiende, ni se comparte, no puede tener fuerza vinculante para los ciudadanos.

De igual modo, he destacado, las múltiples ventajas que le supone al ciudadano poseer información, pues ello le permite poner límites a la incertidumbre que acosa constantemente al ser humano en sociedad. Así mismo, hemos mencionado la especial relevancia que tiene la información en un sistema democrático, pues ésta le permite explorar todas las opciones y oportunidades posibles para adoptar decisiones cualificadas. Sin embargo, para que los ciudadanos se beneficien de las infinitas posibilidades que ofrece un mundo informado, deben ser conscientes de lo inabarcable de la información, de la necesidad que tienen las sociedades de delimitar su alcance, de regular su contenido. Rose (1994:47) afirma que: *“el gobierno es grande en sus exigencias de recursos a la sociedad y grande en el impacto que tiene sobre ellas”*. La información no es una excepción, pues es el recurso más valioso que intercambia la sociedad de forma constante.

A su vez, he señalado la importancia de la transfusión de datos, de cómo la Administración Pública gestiona la información. Por ello, resulta fundamental analizar con detenimiento el tratamiento documental que llevan a cabo las organizaciones, puesto que instaurar un sistema de gestión integral de datos va a ayudar a mejorar la Transparencia de las instituciones, el intercambio de información, la eficacia, la calidad y el control de ésta. Así, Baena del Alcázar (1985:50) considera que una de las finalidades prácticas de la Administración Pública reside en el *“acopio, elaboración y circulación de la información”*. En el mismo sentido, Vallés Casadevall (2000:196),

afirma que la acumulación de información es una de las funciones básicas que cumplen las Administraciones Públicas en sociedad. North (1993:139) comparte esta visión, pues considera que la base de la formación de las instituciones reside en el procesamiento de datos. Arenilla Sáez (2011:118), en la misma línea, afirma que la información pública, como manifestación del principio de Transparencia, legitima el sistema democrático en itinerario ascendente y responsabiliza al poder público en itinerario descendente.

Lo cierto es que la labor de las instituciones públicas resulta encomiable en este sentido, pues simplifican la búsqueda y obtención de la información que puede servir a los ciudadanos en su vida diaria, no sólo para facilitarles sus actividades cotidianas de trabajo y de ocio, sino también para fomentar su participación en la vida política. Al respecto, North (1993) señalaba lo siguiente:

*“Las incertidumbres se deben a información incompleta con respecto a la conducta de los individuos en el proceso de interacción humana. Las limitaciones computacionales del individuo están determinadas por la capacidad de la mente para procesar, organizar y utilizar la información. A partir de esta capacidad considerada junto con las incertidumbres propias del desciframiento del medio, evolucionan normas y procedimientos que simplifican el proceso. El consiguiente marco institucional, como estructura la interacción humana, limita la acción que se ofrece a los actores”* (p. 41).

Por su parte, Sánchez Ferriz (2003:41) nos plantea una concepción muy interesante que debemos considerar a la hora de analizar el manejo de información por las instituciones: *“no es tanto la regulación de la información, sino el respeto que en dicha regulación se tenga hacia su ordenación, hacia las características y connotaciones derivadas de su naturaleza y función”*<sup>62</sup>. Se debe resaltar el valor que posee la información en el sistema democrático, si queremos potenciar el uso que, de ella, puedan hacer los ciudadanos. A la vez, se debe ser consciente de la naturaleza propia de las instituciones como estructuras organizativas de la vida en sociedad, las cuales se han constituido en un proceso evolutivo, de carácter racional, que disponen de competencias, jerarquías, procedimientos y normas excesivamente estandarizadas que limitan su capacidad de adaptación y cambio a la sociedad, pero que, a la vez y como he tenido ocasión de observar, nutren de estabilidad y orden al sistema político.

---

<sup>62</sup> En este sentido, la autora trae a colación la distinción que lleva a cabo García-Pelayo y Alonso, entre lo que considera ordenar y organizar, manifestando que las instituciones deben tender a ordenar la información, por cuanto la ordenación se adapta a las circunstancias de la realidad informativa, mientras que la organización desnaturaliza su esencia al intentar encorsetarla en un plan o modelo arquetípico.

Por ello, la misión de la Administración Pública es doble en materia de gestión informativa: a) por un lado, debe flexibilizar su estructura orgánica y funcional si pretende dar solución a la realidad informativa dinámica y compleja; y, b) por otro lado, debe ser capaz de interiorizar, en su cultura organizativa, el valor que tiene la información en la sociedad para comprender la gran labor de síntesis que, al respecto, puede ofrecer al ciudadano para mejorar su vida en colectividad.

### 1.3.3.2.- La doble obligación legal de información de la Administración Pública

Pese a que todas las instituciones políticas generan información, es la Administración Pública la que ocupa un papel privilegiado en el entramado de organización estatal, tanto por la cantidad de datos que genera en el desempeño de sus funciones como por la cantidad de datos que recopila del ciudadano para la prestación de servicios. Así, Cornella Solans (2001:101) las denomina “*autopistas de la información*”. En el presente trabajo de investigación, analizaré las relaciones interorgánicas –y, en concreto, interadministrativas–, que se producen en materia informativa, tanto entre órganos adscritos, orgánica y funcionalmente, a una misma entidad pública, como entre órganos de diferente adscripción, con la finalidad de descubrir los puntos de mejora institucional que son necesarios implementar para que se despliegue una correcta política de reutilización de la información pública en España.

Para desarrollar lo antedicho, se analizará, prioritariamente, la doble obligación legal que tiene la Administración Pública en España, tanto en lo que se refiere a la conservación de documentos<sup>63</sup>, como en lo relativo al intercambio de información<sup>64</sup>. A su vez, estas dos obligaciones legales de la Administración Pública se complementan con un derecho constitucional del ciudadano de acceder a los documentos<sup>65</sup> y con el

---

<sup>63</sup> Con carácter básico, la obligación de conservar documentos por parte de la Administración Pública se encuentra recogida en el artículo 6.2.f) de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*.

<sup>64</sup> Con carácter básico, la obligación de intercambiar información por parte de la Administración Pública se encuentra recogida en el artículo 4.1.c) de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, y en los artículos 9 y 20 de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*.

<sup>65</sup> El artículo 105.b), de la *Constitución Española de 1978*, regula el acceso de los ciudadanos a la información pública, archivos y registros administrativos; lo mismo ocurre con el artículo 37 de la ya

derecho de éste a no aportar datos y documentos que ya obren en poder de dicha institución<sup>66</sup>.

Como he tenido ya antes ocasión de señalar, la información pública es una materia que, tanto por su extensión como su complejidad, requiere ser tratada por el legislador si queremos asegurar su correcto uso y aplicación, lo cual no impide que me muestre crítica con la manera en que la función normativa se ha llevado a cabo hasta el momento. Si se quiere asegurar la cohesión social, es preciso establecer, primero, los objetivos de vida en colectividad y, después, también institucionalizar los mecanismos que se utilicen para tal fin. Por ello, pienso que en España, hasta el momento, la materia de información pública ha tenido escasa profusión y cuando se ha empezado a legislar, se ha hecho sobre aspectos tangenciales a ella y no sobre el concreto contenido jurídico que ésta debiera tener. De igual modo, como tendré ocasión de señalar en el Capítulo siguiente, el secreto y no la publicidad de la información pública, ha sido la característica imperante en nuestro país.

A lo precedente hay que unirle la compleja realidad político-institucional de España, que el propio Tribunal Constitucional resume en lo que denomina “*Estado Compuesto*”<sup>67</sup>. Tal y como versa el artículo 2 de la *Constitución Española de 1978*, ésta última, como Norma Jurídica Suprema y Ley de leyes de nuestra vida colectiva: “*se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*”. Con ello, se observa cómo la estructura del poder político se cimenta en el Principio de Igualdad y en el Principio de Autonomía, dos principios esenciales y aparentemente dicotómicos entre sí en el Ordenamiento Jurídico español. Mientras la Igualdad implica que todos los ciudadanos españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier territorio

---

citada *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre*; y, por supuesto, en el Capítulo III del Título I de la *Ley 13/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno*. Tendremos ocasión de analizar su contenido.

<sup>66</sup> Con carácter básico, el derecho del ciudadano a no aportar datos y documentos que ya obren en poder de la Administración Pública se encuentra recogida en el artículo 35.f) de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, y en el artículo 6.2.b) de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*.

<sup>67</sup> Puede apreciarse, entre otras en las siguientes Sentencias: Fundamento Jurídico 3º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de Julio de 1981* o, más recientemente, el Fundamento Jurídico 3º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 42/2014, de 25 de Marzo de 2014*.

de España, la Autonomía implica pluralidad, diversidad y capacidad de autogobierno, lo cual impide interpretar el Principio de Igualdad como uniformidad, puesto que esta aproximación, limitaría, de forma extrema, el principio señalado en primer lugar<sup>68</sup>.

Esto remite de nuevo a la idea de poder, por cuanto la *Norma Suprema* prefigura una distribución vertical de éste entre diferentes instituciones político-institucionales de diverso nivel territorial, esto es, en el Estado, en las Comunidades Autónomas y en las Entidades Locales. Por todo ello, la complejidad institucional incrementa en exceso el flujo informativo de todas las Administraciones Públicas y dificulta la interacción entre ellas para la conservación y el intercambio de datos. Al propio desbordamiento en la producción documental de las organizaciones públicas, hay que añadir el hecho de que las modificaciones en los métodos de trabajo están siempre condicionadas por requerimientos jurídicos y a la dificultad que conlleva el cambiar la cultura de cualquier organización<sup>69</sup>. El problema se complica, aún más, al observar cómo se han diversificado mucho los servicios públicos y las demandas de información administrativa que realizan los ciudadanos, lo cual incrementa en cantidad –aunque no siempre en calidad–, los datos de que disponen y dificulta bastante la coordinación interadministrativa y el tratamiento de éstos. Y además, debemos ser conscientes que convivimos en una realidad supraestatal, en la Unión Europea, la cual además condiciona enormemente nuestro marco institucional.

Desde una perspectiva tecnológica, conviene señalar que el avance de las aplicaciones telemáticas transcurre con mayor rapidez de lo que lo hace la adaptación de la Administración Pública a ellos. Ello implica que ésta institución no pueda estar actualizada plenamente, pues no posee los medios económicos, materiales y humanos a tal fin. La escasez –y muchas veces obsolescencia– de los recursos tecnológicos y la

---

<sup>68</sup> El Fundamento Jurídico 2º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de Agosto de 1983*, ayuda a interpretar esta aparente dicotomía: “no es la igualdad de derechos de las Comunidades Autónomas lo que garantiza el principio de igualdad de derechos de los ciudadanos, sino que es la necesidad de garantizar la igualdad en el ejercicio de tales derechos lo que, mediante la configuración de unas comunes condiciones básicas, impone un límite a la diversidad de las posiciones jurídicas de las Comunidades Autónomas”. Se trata, más bien, de una igualdad material.

<sup>69</sup> La cultura organizativa es el ambiente que se respira en una organización, sus costumbres, sus rutinas, sus procedimientos, los comportamientos observados de forma regular a lo largo de su desarrollo como institución, los valores que comparten sus miembros, etc. Canales Aliende (2002:93-94), entiende que la cultura organizativa es una de las tres perspectivas de la ética pública, como: “un sólido grupo de creencias sobre las que se orienta la política y acciones; porque las organizaciones son comunidades morales, que interactúan y desarrollan relaciones humanas, y resulta esencial en este grupo humano las buenas relaciones, las relaciones de cooperación entre quienes trabajan en ella y los ciudadanos”.

ausencia de formación continuada para los empleados públicos, complican aún más, y en muchas ocasiones, la situación de desventaja de la Administración Pública respecto a la realidad social. Así, Arenilla Sáez (2010:50) afirma que: *“las consideraciones tecnológicas implicadas en la circulación y obtención de la información pueden llegar a determinar el contenido de la decisión o de la política. Nos estamos refiriendo a que es difícil obtener una información válida y suficiente si no se diseña el procedimiento técnico a través del cual se va a obtener y va a circular”*. No obstante, matizaré al respecto que los medios telemáticos y tecnológicos no tienen que constituir una finalidad para ninguna Administración Pública, sino que sólo son el instrumento que puede ayudarles a cumplir sus verdaderas metas sociales de convivencia pacífica.

Sobre todas estas cuestiones antedichas, influye la gestión de la información de las organizaciones públicas y, muy especialmente, en las relaciones interadministrativas que se generan para la conservación y el intercambio de datos. Se incidirá más en las páginas siguientes. En este sentido, la interoperabilidad es un requisito imprescindible para la cooperación, el tratamiento, la integración y la prestación de servicios informativos conjuntos por las Administraciones Públicas. Profundizar en el marco institucional, en las normas, en los procedimientos, en las rutinas, en los valores, en las interacciones que se producen en las organizaciones, puede ser la pista a seguir para poder alcanzar el éxito en la política de reutilización de la información pública en España.

### **1.3.4.- El objeto de esta investigación: la reutilización de la información pública**

#### *1.3.4.1.- La transacción de la información en la Sociedad Tecnológica*

Inicié este epígrafe reafirmando que si bien la gestión de la información por parte de la Administración Pública –su transferencia interna, su tratamiento, su ordenación institucional– resulta vital para el ciudadano, puesto que *“las relaciones concretas de intercambio, de negociación y de cooperación, empujan a una verdadera explosión de comunicaciones, a la saturación de mensajes, de información”* (Crozier, 1984:25). No obstante, se recalca la idea de la mayor importancia que tiene para la sociedad actual, la gestión del conocimiento. Como se ha manifestado previamente, la

transacción<sup>70</sup> de la información pública invita a explotar colectivamente los recursos de conocimiento basados en el capital intelectual, generando valor en el uso de dicha información por otros agentes externos a las organizaciones públicas. Del mismo modo, se postula que para que pueda producirse esta explotación colectiva de conocimiento, es preciso y determinante, la implicación de las Administraciones Públicas en el tratamiento y la ordenación interna que realicen de la información pública, para así mejorar su conservación e intercambio. De ahí que, como tendré ocasión de analizar seguidamente, el marco institucional sea la clave para que pueda cambiar el contexto económico en un país, y para que pueda desarrollarse una correcta política de reutilización de la información pública en España.

La aludida tarea no resulta sencilla, pues entiendo que, en la sociedad actual, coexisten realidades muy diversas –incluso, a veces, incompatibles–, pero tampoco debe olvidarse que la dimensión política de cohesión colectiva debe ser siempre la preponderante sobre el resto, la que facilite e integre el ejercicio de las demás. Vallespín Oña (2000:16), resume esta situación de la siguiente forma:

*“La cuadratura del círculo de Ralf Dahrendorf consiste en ser capaces de unificar a la vez tres dimensiones y fines sociales distintos que no se dejan integrar con facilidad: primero, mantener la capacidad competitiva bajo las inestables y agresivas condiciones de la mundialización económica; segundo, conseguir hacerlo sin lesionar las bases de la cohesión y la solidaridad social; y tercero, lograrlo dentro de las reglas y bajo las instituciones democráticas de una sociedad libre: Competitividad, cohesión y libertad”.*

A la compleja amalgama social, hay que sumar el hecho de que el avance de la Sociedad Tecnológica haya propiciado un modelo de Administración Pública en Red, propio de sociedades pluralistas, complejas e interdependientes, que provoca la existencia de nodos de relaciones entre sujetos públicos y privados, los cuales actúan siguiendo una lógica de colaboración y cooperación constantes. Estos nodos no son sino organizaciones públicas concretas, unidades administrativas, puntos de: *“acceso instantáneo a la totalidad de la información, por muy descentralizada que esté, o precisamente por estarlo, porque justamente la red carece de centro o más bien el centro está en cada punto sin existir como tal”* (Salvat Martínrey, 2010:115). En este ámbito, las Administraciones Públicas españolas llevan mucho tiempo trabajando en

---

<sup>70</sup> El concepto induce a pensar en un negocio, en un trato económico, en un convenio o acuerdo ventajoso que produce un beneficio o una rentabilidad. Sin embargo, se señala la idea de que la transacción de información pública no tiene por qué suponer un beneficio económico directo para la Administración Pública, sino más bien un ahorro en recursos y una mejora de los servicios que presta.

unas prácticas exitosas de modernización; y una de sus líneas estratégicas es la gestión racional de información para su intercambio. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos, no ha conseguido la plena aplicación e integración de los avances tecnológicos entre todos los entes administrativos.

1.3.4.2.- Una definición de reutilización de información pública y algunos datos ejemplificativos

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*, el legislador estatal español ha aprobado la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*<sup>71</sup>, en la que se define reutilización como: “*el uso de documentos 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*”<sup>72</sup>.

Como ya he dicho antes, 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. 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.

---

<sup>71</sup> La cual se desarrolla por el *Real Decreto 1495/2011, de 24 de Octubre*.

<sup>72</sup> Se ha transcrito el contenido literal del artículo 3.1 de la Ley que tiene por objeto: “*la regulación básica del régimen jurídico aplicable a la reutilización de los documentos elaborados o custodiados por las Administraciones y organismos del Sector Público*” (según el artículo 1 de ésta).

Como recoge el estudio MEPSIR<sup>73</sup>, 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<sup>74</sup> y el motor para la actividad económica de cualquier país avanzado.

Más recientemente y para el caso concreto de nuestro país, se está elaborando, con carácter anual, *Estudios de Caracterización del Sector Infomedial en España*. El propio Estudio<sup>75</sup> define como Sector Infomedial al conjunto de empresas –tanto a las que se han creado con esta finalidad como las que sólo poseen un área específica dedicada a tal fin, si ser éste su principal negocio–, que generan productos y servicios para su comercialización a terceros a partir de la información que recogen del Sector Público.

---

<sup>73</sup> “*Measuring European Public Sector Information*” (MENSPIR), es un estudio encargado por la Comisión Europea en el año 2006, para medir el impacto de la reutilización de la información pública en los Estados miembros de la Unión.

<sup>74</sup> Un ejemplo en este sentido lo constituye en informe elaborado por la empresa Rooters en España en Mayo de 2011, bajo el título *Reutilización de información pública y privada en España. Avance de situación para agentes públicos y privados. Una oportunidad para los negocios y el empleo*. Como nota anecdótica, el estudio alude a un caso concreto de una compañía minera canadiense (GoldCorp), la cual decidió liberar los datos de sus yacimientos y explotaciones, a la vez que estableció incentivos económicos para sus diferentes usos. De esta forma, algunos expertos externos pudieron identificar las mejores vías de prospección de yacimientos y ello significó la salvación de la compañía, que incluso multiplicó su valor de mercado un veinticinco por ciento en menos de doce años.

<sup>75</sup> Dichos Estudios anuales son elaborados por la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Energía y Turismo y por el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información, con el asesoramiento y colaboración de Asesores y Consultores en Administraciones Públicas (ACAP) en el desarrollo del trabajo de campo y el análisis de los resultados. El último Estudio se ha elaborado en el año 2012.

Las cifras extraídas del citado Estudio<sup>76</sup> hablan por sí solas:

- a) Se ha identificado un universo de ciento cincuenta empresas infomediarias en España, de las que el setenta por ciento señalan que la actividad reutilizadora ha crecido o, al menos, se ha mantenido respecto de las cifras del año pasado.
- b) Las ramas de actividad<sup>77</sup> más prolíficas en materia de reutilización de la información son la información geográfica y meteorológica y de negocios o economía. Así, la información geográfica y meteorológica representa el cincuenta y uno por ciento del total del valor económico de la información del Sector Público, seguida de la información económica (que representa el diecisiete por ciento) y la información de negocios (que representa el catorce por ciento del total).
- c) Un tercio de las empresas infomediarias tienen clientes fuera de España, por lo que esta actividad les ayuda en su actividad expansionista.
- d) Casi un treinta por ciento de las empresas generan aplicaciones para dispositivos móviles. Existe tal demanda de algunos servicios que utilizan la información pública –como los servicios personales de navegación–, que sus ventas se han triplicado.
- e) El noventa y ocho por ciento de las empresas reutilizadoras utilizan el formato electrónico para la distribución de sus productos o servicios.
- f) La reutilización de la información pública en España ha adquirido un volumen de negocio de entre trescientos treinta y quinientos millones de euros, lo que, en términos concretos, supone entre el cuarenta y el cuarenta y

---

<sup>76</sup> Se refiere a las cifras que se presentan en el último *Estudio de Caracterización del Sector Infomediario en España*, publicado en el año 2012.

<sup>77</sup> Los cuatro ámbitos de información principales que recoge el citado Estudio son cuatro: Información Geográfica/ Cartográfica; Información sobre Negocios o Economía; Información Sociodemográfica/ Estadística; e Información Jurídico-Legal. Ello no significa que estos sectores sean estancos, ya que son muchas las empresas que comparten y utilizan información de diversos ámbitos para generar servicios en los que combinan múltiples informaciones para dar un mayor valor añadido a su actividad.

cinco por ciento de la actividad total de las empresas infomediarias en nuestro país.

- g) La masa laboral asociada a la actividad infomediaria se sitúa en cerca de cuatro mil empleos.

#### 1.3.4.3.- Los dos modelos de reutilización de la información pública existentes en la actualidad

Una vez señalados algunos datos estadísticos que aportan una idea aproximada del valor económico que genera la reutilización de la información pública en el desarrollo de los Estados –especialmente en España–, debe advertirse también que el enfoque que está dando cada país a la reutilización es muy diferente, pudiendo establecerse dos modelos ideales que subsisten en la actualidad (Alonso Cienfuegos e Iglesias Moro, 2011): a) el Modelo estadounidense *Open Government* y b) el Modelo británico *Linked Data*.

Hecha esta diferenciación precedente y antes de analizar lo que distingue a ambos modelos, procede determinar cuáles son las premisas que ambos comparten en cuanto a reutilización se refiere. Ambas iniciativas comparten la idea de lo necesario que es publicar los conjuntos de datos de los que dispone la Administración en un ejercicio de Transparencia, por el que esa información revierte a los verdaderos propietarios de ésta, creando, al mismo tiempo, procesos de mejora en las operaciones e intercambios de datos interadministrativos.

En cuanto a la publicación de la información de que dispone la Administración Pública, ambos modelos consideran que ésta debe ser accesible a todo el mundo bajo las siguientes premisas: a) tiene que ser completa; b) debe provenir directamente de la fuente, sin transformación alguna; c) debe publicarse al tiempo que se preserva su valor; d) debe estar disponible para el mayor número de usuarios posibles; e) la información debe presentar una estructura mínima de orden que permita su tratamiento

automatizado; y f) debe estar disponible para cualquiera y en formatos no exclusivos<sup>78</sup> (Alonso Cienfuegos e Iglesias Moro, 2011:23).

Eso en cuanto a lo que comparten; si se analiza cada uno de los Modelos por separado, puede observarse cuáles son sus puntos de diferenciación. El Modelo estadounidense *Open Government* –que ha sido promovido por el presidente Barak Obama, bajo la dirección estratégica de Vivek Kundra–, se fundamenta en el convencimiento institucional de que los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública con carácter general, para evitar el secreto y hacer posible una democracia de calidad. Así, el Modelo se basa en el gran valor que los estadounidenses han concedido siempre a la libertad. *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. En este sentido, se han ido creando auténticas organizaciones, cuya labor reside en la filtración de datos públicos para añadir calidad a su explotación, como es el caso de la fundación *Public.resource.org*, de la entidad *Open Knowledge Foundation*, de la plataforma electrónica de participación ciudadana *Apps for Democracy*, del portal gubernamental *Data.gov* o de *Sunlight Foundation*, entre otras.

El otro Modelo señalado es el Modelo británico *Linked Data*–, el cual ha sido promovido por los presidentes Gordon Brown y David Cameron, bajo el asesoramiento del inventor de la Web Semántica<sup>79</sup> Tim Berners-Lee–, 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

---

<sup>78</sup> Al respecto, considero que ofrecer una información pública completa, primaria, universal, ordenada y disponible, debe ser la finalidad básica y esencial de todo centro de poder público, independientemente del modelo de reutilización pública que elijan.

<sup>79</sup> La Web Semántica es una aplicación mejorada del Sitio Web de cualquier organización e integra la información según lo que significa, pero teniendo en cuenta cómo se representa, centrándose tanto en el contenido y como en la estructura sintáctica de los datos. Por ello, la Web Semántica trata de desarrollar un conjunto de lenguajes y procedimientos para que la documentación almacenada sea entendible por los agentes encargados de procesarla. Así, se pueden obtener soluciones a problemas habituales en la búsqueda de información gracias a la utilización de una infraestructura común mediante la cual es posible compartir, procesar y transferir datos electrónicos de forma sencilla, sobre todo mediante links.

para su posterior reutilización. Gracias a esta integración informativa, las instituciones ofrecen los datos públicos enlazados y en formatos abiertos, por lo que es posible explotar nuevas vías para encontrar información relevante y pertinente con la que satisfacer las necesidades ciudadanas a través de búsquedas, consultas, interfaces o herramientas mejoradas. Por tanto, los gastos en el tratamiento de datos se incrementan y por eso la información suele ofrecerse mediante regímenes de tarificación y licencias.

Como medida innovadora, el Reino Unido ha creado la *Office of Public Sector Information* (OPSI). La citada Oficina británica, recopila toda la información sobre las políticas inglesas y la normativa del país y la gestiona desde una plataforma telemática en la que, a través de un estricto régimen de tarificación, ciudadanos y empresas pueden descargar datos públicos de diversa naturaleza. La trascendencia de esta institución en el país es notable, ya que cumple unas funciones importantes, tales como: a) la gestión de los derechos de autor y las bases de datos; b) la administración de las licencias tipificadas en su legislación; c) la supervisión de la producción de las publicaciones oficiales; o d) la coordinación interadministrativa para la prestación de los servicios de información pública a los ciudadanos.

Resumiendo lo anterior, destacaría que existen diferencias importantes en las políticas de reutilización de la información pública que se están desarrollando a nivel mundial, si bien éstas, tal y como he apuntado, suelen responder a dos modelos bien diferenciados: el Modelo *Open Government*, que opta por maximizar la cantidad de datos (Estados Unidos), y el Modelo *Linked Data* que opta por maximizar la calidad de éstos (Reino Unido).

#### 1.3.4.4.- La situación actual de la reutilización de la información pública en España

En España, pese a que la reutilización de la información pública no tiene mucha tradición y práctica hasta el momento, lo cierto es que los Ejecutivos están realizando verdaderos esfuerzos para facilitar el uso de la información que generan las Administraciones Públicas para ciudadanos y empresas. En este sentido, la doctrina se ha centrado en analizar el impacto de estos esfuerzos: a) en el ejercicio de los derechos

fundamentales; b) en la privacidad de los datos; y c) en el respeto por las garantías y las libertades ciudadanas.

Esta preocupación antes señalada, ha provocado que otras cuestiones de especial trascendencia en la materia –como ocurre con lo referente a las condiciones organizativas internas en el Sector Público y su influencia en la reutilización–, hayan sido aparcadas y no sean suficientemente tratadas de forma sistemática, cuando, realmente, son las que considero que determinan una correcta implementación de la citada política, al conformar el marco institucional necesario para la economía digital de datos públicos.

Si se tipificase el caso español en alguno de los dos modelos reutilizadores aludidos en el epígrafe precedente, lo cierto es que éste compartirá, en mayor medida, las características propias del modelo *Linked Data*, como tendré ocasión de desarrollar en los Capítulos posteriores.

A modo de un primer acercamiento a la temática, se puede señalar que las últimas novedades introducidas en España para el fomento de la política de reutilización de la información pública han sido: a) la aprobación del *Proyecto Aporta*; y b) la creación del *Portal Datos.gov*, si bien debe matizarse que las Comunidades Autónomas están llevando también a cabo, en su ámbito competencial, diferentes actuaciones en esta materia.

La primera de ellas –el *Proyecto Aporta*<sup>80</sup>–, enmarcado dentro del Plan Avanza 2<sup>81</sup>, pretende fomentar una cultura de reutilización de la información del Sector Público, atendiendo a las necesidades informativas de todos los agentes involucrados, ciudadanos, empresas y las propias Administraciones Públicas. Para alcanzar estos objetivos el Proyecto engloba dos tipos de actuaciones: a) por un lado, el desarrollo de guías prácticas de reutilización; y b) por otro, actividades de formación y concienciación.

---

<sup>80</sup> El Sitio Web de referencia de esta medida es <http://www.red.es/redes/actuaciones/administracion-en-linea/aporta> (contenido disponible a fecha 6 de Febrero de 2015).

<sup>81</sup> El Plan se ha puesto en marcha por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y pretende contribuir a la recuperación económica de España gracias al uso intensivo y generalizado de las TIC, con una especial atención a los proyectos que compaginen, además, la sostenibilidad y el ahorro energético. El Consejo de Ministros, el 16 de julio de 2010, dió luz verde al acuerdo por el que se aprobó la *Estrategia 2011-2015* del Plan.

Las guías prácticas de reutilización son documentos de carácter práctico, orientados a facilitar la reutilización de la información a la Administración Pública. Las actividades de formación y concienciación tienen, a su vez, como objetivo difundir una cultura de reutilización en dicha institución y comprende la celebración de eventos, jornadas y sesiones informativas y de capacitación. Por tanto, todas las acciones que se realizan en el marco del Proyecto, ayudan a superar la ausencia de una cultura de Transparencia de la información del Sector Público en España, especialmente en el ámbito de nuestro estudio, en la Administración Pública.

El *Portal Datos.gov*<sup>82</sup> es una iniciativa institucional de carácter nacional, que partiendo del *Proyecto Aporta*, organiza y gestiona el denominado Catálogo de Información Pública del Sector Público. Dicho Catálogo nacional permite acceder, desde un único punto común, a los distintos Sitios Webs y recursos telemáticos de casi todo el Sector Público, encargados de ofrecer información pública de utilidad para los ciudadanos. El Portal, de acceso abierto para profesionales, empresas, gestores institucionales y ciudadanos, pretende que los actores y beneficiarios principales de la reutilización de la información pública lancen nuevos modelos de negocio, que se modernicen las instituciones para mejorar las prestaciones de servicios a los ciudadanos y que se creen plataformas de Transparencia, colaboración y participación social<sup>83</sup>.

#### 1.3.4.5.- La Administración Pública española: un agente reutilizador cualificado

Una vez analizado cómo 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, cabe preguntarse: a) ¿por qué el legislador ha excluido del ámbito de aplicación de la *Ley de Reutilización* a éstas?; b) ¿Por qué la

---

<sup>82</sup> El Sitio Web de referencia de esta medida es <http://datos.gob.es/> (contenido disponible a fecha 6 de Febrero de 2015).

<sup>83</sup> En este sentido, y siguiendo el modelo estatal, se constata además que las Comunidades Autónomas están creando Portales de Datos Públicos específicos. Especial mención merece el Portal de Datos de la Junta de Castilla y León, ya que éste conecta con el Portal estatal, tal y como se desprende del artículo 5.2 del *Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de Noviembre sobre Reutilización de la Información del Sector Público*: el catálogo de información pública “será accesible, al menos, desde el punto de acceso general y podrá enlazar e interoperar con iniciativas similares de la propia Administración General del Estado o de otras Administraciones Públicas”.

Administración Pública no se considera un agente reutilizador más desde un punto de vista activo?. En definitiva, ¿por qué queda excluido de la reutilización el intercambio de documentos entre Administraciones y organismos del Sector Público en el ejercicio de las funciones públicas que tienen atribuidas?<sup>84</sup> El objeto del presente trabajo de investigación se va a centrar, en gran medida, en intentar dilucidar tal cuestión.

Para proyectar cierta luz al dilema que se plantea, indicaré cuál es la orientación inicial que escogeré al respecto. Así, el Preámbulo de la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*, redonda en el hecho de que las diferentes Administraciones Públicas recogen, producen, reproducen y difunden documentos para llevar a cabo la misión de servicio público que tienen encomendada. Del mismo modo, la utilización de dichos documentos por otros motivos, ya sea con fines comerciales o no comerciales, constituye el fin de la denominada reutilización. A tenor de este planteamiento señalado, parece obvio pensar que para el legislador, el hecho de que las organizaciones públicas produzcan información, es incompatible con que ellas mismas puedan ser demandantes de datos. Manifiesto mi discrepancia al respecto, puesto que considero que la Administración Pública es tanto sujeto activo como sujeto pasivo de la reutilización.

Por otra parte, el legislador persigue armonizar la explotación de la información en el Sector Público, en especial la información en soporte digital recopilada por sus distintos organismos relativa a numerosos ámbitos de interés como la información social, económica, jurídica, geográfica, meteorológica u otra. Con ello, pretende facilitar la creación de productos y servicios de información basados en documentos públicos y reforzar así la eficacia del uso transfronterizo de éstos por parte de los ciudadanos y de las empresas para que ofrezcan productos y servicios de valor añadido.

Sin desdeñar este propósito de creación de conocimiento, considero igual de importante en la política de reutilización, el propósito de gestión eficaz de la información en la Administración Pública, toda vez que sin cumplir con un tratamiento adecuado de datos, no se puede asegurar su correcta difusión para originar productos elaborados de mayor entidad y beneficio social. Por ello, el Sector Público persigue finalidades iguales o más relevantes que aquellas que puedan manifestarse desde entidades privadas en el uso de información pública. La publicidad de todos los documentos que obran en poder del Sector Público –ya sean éstos políticos, judiciales,

---

<sup>84</sup> Parafraseando el contenido literal del artículo 3.1 de la ya citada *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*.

económicos, administrativos, etc.–, requieren de un tratamiento y organización previo y, siendo éstos instrumentos esenciales para el desarrollo del derecho al conocimiento, constituyen un principio esencial en Democracia, superior a cualquier interés privado.

Al hilo de estos argumentos, sostengo el valor superior que la información pública tiene para la Democracia. La información es, por encima de cualquier otra consideración, ineludible para el ejercicio de la actividad política, requisito para la finalidad de cohesión social, recurso imprescindible para la vida colectiva, instrumento irrenunciable para el bienestar ciudadano. Bobbio (1980) afirma que: *“el poder se oculta y al mismo tiempo se manifiesta para procurar atraer la atención, para seducir al pueblo con el boato y el fasto. Siendo invisible, se deja ver. Con el secreto el poder pretende inculcar temor; con el boato y el fasto aspira a seducir”*. La información pública está hecha para ser conocida por los ciudadanos porque el poder no se sostiene en Democracia si no se justifica.

No comparto tampoco y, de entrada, la aparente finalidad exclusiva del legislador, al entender la reutilización sólo como explotar<sup>85</sup> la información del Sector Público y superar con ello las barreras de un mercado europeo fragmentado. Buscar en la información pública un lucro económico y una fuente de ingresos para el erario público no debe ser el único objetivo que pretenda la política de reutilización. Reutilizar supone, más que ganar, saber ahorrar y administrar recursos, por lo que definiendo que debiera incluirse a las Administraciones Públicas en el ámbito de aplicación de la aludida *Ley*.

## **I.4.- La Metodología de la investigación**

### **I.4.1.- La Justificación**

Existen diferentes teorías, técnicas, metodologías y enfoques con los que adentrarse en el conocimiento científico y, en particular, de la realidad social. El estudio

---

<sup>85</sup> El verbo explotar que utiliza la *Ley 30/2007 de 16 de Noviembre*, tiene, de por sí, un sentido peyorativo, pues tal y como se establece en la 23ª Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, explotar consiste en: *“sacar utilidad de un negocio o industria en provecho propio, por lo general de un modo abusivo, las cualidades o sentimientos de una persona, de una circunstancia”*.

que se lleva a cabo en la presente Tesis Doctoral es, ante todo y sobre todo, de tipo científico, por cuanto se trata de un proceso de aprendizaje con el que se quiere lograr avances en una determinada línea o tema de interés. Aplicada a una realidad social concreta, y con el objeto de encontrar soluciones y respuestas que puedan mejorar su implantación en un contexto específico, esta investigación queda circunscrita en el ámbito de las Ciencias Sociales, y se vale del método científico de éstas para cumplir con sus objetivos.

A la hora de abordar cualquier investigación politológica<sup>86</sup>, hay que tener muy presentes tres aspectos fundamentales que encorsetan el campo de conocimiento: a) el tema; b) el problema; y c) el caso que van a ser objeto de estudio (Anduiza Perea, Crespo Martínez y Méndez Lago, 1999:13). El tema de este trabajo es de naturaleza multidisciplinar, pues hablamos de información pública; el problema al que debemos hacer frente reside en encontrar el marco institucional idóneo para la facilitar la posible reutilización de dicha información; y nuestro caso concreto de análisis se circunscribe a una realidad muy concreta, cual es la de la Administración Pública en España.

Como he tenido ocasión de señalar en epígrafes anteriores, la información pública constituye una pieza esencial para la continuidad de la vida democrática, pues legitima la acción del poder público ejercido desde las instituciones y controla la forma que la que éste se materializa, responsabilizando a los representantes políticos de las decisiones que adoptan. Por ello, resulta imprescindible y necesario que dicha información esté al alcance de los ciudadanos, para que puedan entender la finalidad colectiva que ejercen los poderes públicos, que no es otra que la cohesión social en un entorno complejo y cambiante.

Si el objeto de esta investigación lo constituye lo que el legislador ha venido en denominar “*reutilización*” de la información generada desde el Sector Público, el foco de atención se va a situar, precisamente, en el marco institucional en el que se genera, conserva, intercambia y difunde, esto es, en las organizaciones públicas. Pero si se profundiza en el estudio de las organizaciones y de las relaciones que entre ellas se producen, es del todo preciso que se resalte una aproximación al estudio de la Ciencia

---

<sup>86</sup> De nuevo insisto en la idea de que, a tenor de lo expuesto en epígrafes anteriores, la Administración Pública se circunscribe dentro del ámbito de la Ciencia Política, pues en ella encuentra su justificación. De ahí que se valga de los métodos y técnicas (Aldeguez Cerdá, 2014a:60), de la disciplina para abordar el estudio de cuantas materias sirvan para conocer la finalidad que persigue en el ejercicio del poder público que tiene atribuido.

Política desde el análisis de su estructura (Vallés Casadevall, 2000:45), desde la *Policy*, aclarando que ésta –la organización–, no debe confundirse como una maquinaria inamovible de dominación social, sino como un *organismo viviente*, relacional, formal e informal, que activa su estructura en su necesidad funcional de adaptación al medio, al que aporta algo que justifica su subsistencia. Esto es lo que he denominado dimensión política de las instituciones y, especialmente, conceptualizado como Administración democrática, al ser ésta quien más influye en el tratamiento y la difusión informacional.

Por ello, las Administraciones Públicas españolas, si desean cumplir con el interés común para el que fueron creadas y desde el cual se legitiman, deben adaptar, de manera homogénea, su marco jurídico, organizativo y técnico informacional a los nuevos requerimientos sociales, valiéndose de las ventajas que para tal fin ofrece la Sociedad Tecnológica. Con ello, estarán en disposición de ofrecer servicios públicos de calidad, de gestionar sus recursos de manera eficaz y con el propósito de un fin común.

Esta tarea no resulta nada sencilla, máxime si tenemos presente que el Estado se concibe hoy en día: “*como complejo, y compuesto por una constelación plural y diversa de instituciones políticas y administrativas, que actúan en continua y profunda interrelación*” (Canales Aliende, 2002:25). Así pues, afrontar el estudio de las relaciones organizativas no resulta nada sencillo, y mucho menos en España, si atendemos a la complejidad que ofrece nuestro sistema político-administrativo, donde conviven la unidad y la diversidad, la descentralización y la centralidad, la autonomía y la dependencia, la exclusividad y la colaboración competencial.

Esta idea antedicha, se resume con claridad a través de un término muy frecuentado en el análisis comparado, cual es el de *policentrismo*<sup>87</sup>, para hacer alusión a que la importancia de las organizaciones públicas no reside en lo que son o en lo que hacen, sino en la finalidad que cumplen, donde lo relevante no es su ámbito de actuación, la actividad que realizan o las competencias que desarrollan, sino en el *para qué* del servicio que prestan al ciudadano, en la aportación que la Administración Pública haga al sistema democrático.

---

<sup>87</sup> Bajo dicho concepto (Ostrom, 1974), se defiende la idea de que en un país donde existe una multiplicidad de jurisdicciones político-administrativas, sólo se puede funcionar con eficacia si se establecen relaciones institucionales fluidas y constantes entre los diferentes organismos que las componen los cuales, investidos de poder público, formulan reglas, las ejecutan y las supervisan. Así, no existe una autoridad suprema sino una autoridad vinculante y operativa desde la cooperación producida entre las múltiples estructuras organizativas.

De la complejidad aludida se perciben, a simple vista, ciertos problemas a los que intentaré ofrecer respuesta: a) técnicos, pues los sistemas operativos del Sector Público no son, muchas veces, compatibles entre sí, por lo que es más difícil poder desarrollar nodos de interoperabilidad y transmitir información para que pueda ser reutilizada; b) normativos, pues no existe una clara regulación legal de esta materia y, además, es prolija la legislación sectorial que se ve afectada o que influye directamente en la política de la reutilización; procedimentales, pues las rutinas administrativas resultan excesivamente rígidas y garantistas y ello dificulta el acercamiento interinstitucional y de éstos con terceros actores para la fluidez y la reutilización de datos públicos; y c) estructurales, pues la escasa comunicación, cooperación y colaboración en la Administración Pública dificulta su actividad diaria a nivel interno y externo.

Es tiempo de cambio y de repensar la misión y la visión de nuestras instituciones. Profundizaré más sobre ello en los Capítulos siguientes, pero conviene adelantar que toda crisis conlleva una oportunidad de mejora y que ésta última debe abordarse desde la profundización democrática de las organizaciones, desde la modernidad continuada y no desde la reforma coyuntural, teniendo en cuenta el contexto y la cultura organizativa.

Al respecto, Canales Aliende (2004:171) afirma, con gran elocuencia, que sólo puede producirse la modernización administrativa en el contexto de la modernización política y que no existen soluciones prodigiosas que funcionen en todas las organizaciones públicas de la misma manera, criticando el excesivo mimetismo con el que se está llevando a cabo la gestión del cambio en las instituciones, al señalar que:

*“La modernización administrativa tiene que producirse en el contexto de la modernización política. Modernización política y modernización administrativa son dos aspectos complementarios y esenciales. No podemos buscar una sola fórmula o, si ustedes quieren, definir un sólo modelo. No tenemos un modelo de respuesta universal, uniforme y válido para todas las situaciones (...), igual que no hay un sólo enfermo, sino hay múltiples enfermos y cada enfermo requiere distinto tratamiento”.*

Dicho lo cual, tampoco debe perderse de vista el Principio de Lealtad Institucional<sup>88</sup>, pues las Administraciones Públicas deben hacer un esfuerzo especial y

---

<sup>88</sup> Así queda reflejado en el artículo 4.1. de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a tratar con posterioridad.

valorar el impacto que sus actuaciones pueden provocar en el resto de organizaciones, respetando el ejercicio legítimo de las competencias que cada Administración Pública tenga atribuidas y ponderando la totalidad de los intereses públicos implicados. Por eso es tan necesario que intercambien entre ellas la información que adquieren y conservan en relación a la actividad que desarrollan, porque de ello depende su adaptación al medio y el cumplimiento de su finalidad de cohesión social.

Considero que, si existe un tema primordial al que debe darse cabida en el presente estudio, éste es el de las relaciones interadministrativas. Siguiendo con la idea, Villoria Mendieta (2010:91), se reafirma en la necesidad de coordinar la actuación de los ejecutivos, entendida ésta desde tres niveles diferentes: a) evitando contradicciones entre ellos; b) buscando una cooperación entre ellos, manteniendo cada cual sus objetivos; y c) compartiendo finalidades comunes. Este último nivel de coordinación, en de compartir finalidades, es el más relevante para el presente estudio. Por ello, en la presente investigación, dedicaré especial atención a las relaciones que se producen entre Administraciones Públicas en materia de información.

#### **I.4.2.- La Hipótesis**

En toda investigación social, la hipótesis es una suposición de la existencia de un hecho, lo cual permite la explicación del fenómeno objeto de estudio<sup>89</sup>. En este caso, parto de la siguiente hipótesis: el éxito de la política de reutilización de la información pública va a depender de cómo se lleven a cabo las relaciones interadministrativas. Dicho de otro modo, el contexto institucional va a determinar el contexto económico, pues en aquellas estructuras organizativas donde exista: a) interacción institucional; b) adaptación constante al entorno; c) servicios telemáticos interoperables y fiables; y d) seguridad jurídica, será posible la reutilización informativa para que los ciudadanos tengan acceso a un alto porcentaje de datos públicos, que sean usados para finalidades diferentes de las que motivaron su recopilación. Así, sólo si se producen estos cambios en el marco institucional podrán, desarrollarse cambios en el marco económico.

---

<sup>89</sup> La hipótesis debe ser una proposición elaborada correctamente desde el punto de vista formal y proporcionar algún significado, debe explicar la relación con los hechos a que se hace referencia y debe basarse en el conocimiento científico ya preexistente (Morlino, 2010).

En este análisis, he llegado a la conclusión de que el cambio económico –o, lo que es lo mismo, la consecución de una política de reutilización de la información pública efectiva–, viene determinado por el cambio institucional –o, lo que es lo mismo, un avance hacia la cultura de Transparencia del poder público–, el escenario de mejora no resultará del todo fácil para las organizaciones públicas.

Ramió Matas (1999), reconoce que el cambio no es tarea sencilla de conseguir, pues las Administraciones Públicas tienden a mantener sus estructuras, sus normas y sus procedimientos para contrarrestar con ello los efectos de la transformación social:

*“La dificultad de conseguir el cambio organizativo en el Sector Público se agudiza si tomamos en consideración el hecho de que todas las organizaciones tienden a mantener cierta estabilidad o inmutabilidad y para ello se dotan de normas. La elevada tendencia al estatismo propia de entidades complejas muy normativizadas hace que tiendan más a adaptaciones marginales antes que a cambios fundamentales”* (p. 208).

Debido a la holgura de los conceptos que se manejan en el presente trabajo, resulta complejo cuantificar la relación del cambio que sugiere la hipótesis de investigación. Se profundizará en la idea de la dependencia del cambio económico –la reutilización de la información–, respecto del marco institucional –relaciones interadministrativas–, acudiendo a técnicas cualitativas con las que refutar o validar la hipótesis de partida, dejando la puerta abierta a la construcción futura de indicadores cuantificables, asentados en una correcta delimitación terminológica de los conceptos de mayor relevancia en la investigación que nos ocupa.

Dicho lo cual, no estimo que deba desistirse en el camino que conduce a la mejora organizativa si se sabe por dónde se avanza, aún cuando parezca que no veamos nunca el final. Analizar la política de reutilización de la información pública en España, puede conducirnos hacia un horizonte infinito de posibilidades con las que alcanzar la confianza institucional<sup>90</sup> y mejorar el rendimiento y los objetivos de las organizaciones públicas, pues su correcta puesta en marcha resulta un factor decisivo para conseguir un desarrollo económico duradero, entendiendo que, en él, el protagonista siempre es el

---

<sup>90</sup> Al respecto, Cortina Orts (1998) señala, con meridiana claridad, cómo se logra la confianza: *“La confianza entre las instituciones y las personas no se logra multiplicando los controles, sino reforzando los hábitos y las convicciones. Esta tarea es la que compete a una ética de la administración pública; la de generar convicciones, forjar hábitos, desde los valores y las metas que justifican su existencia”*. En definitiva, legitimando la actividad que producen en el fin social al que aspiran.

ciudadano y que en economía, más importante que maximizar recursos, es saber gestionar aquellos de los que ya se disponen.

¿Qué se entiende por documento público? ¿Y por Transparencia? ¿Cuál es la realidad de cada Comunidad Autónoma en materia informativa? ¿Por qué el legislador ha dejado a las Administraciones Públicas excluidas del ámbito objetivo de aplicación de la reutilización informativa?<sup>91</sup> ¿Qué nos diferencia del resto de países europeos a la hora de abordar aspectos relacionados con la optimización de datos? ¿Cómo gestionar el cambio en los sistemas informativos de las organizaciones? ¿Cómo se producen las relaciones interinstitucionales y bajo qué premisas? ¿Qué modelo de gestión pública resulta más conveniente implementar? A estas y a otras preguntas intentaré dar una adecuada respuesta en los sucesivos Capítulos que conforman el presente trabajo, si bien con todas las limitaciones fruto de esta investigación, que no deja de ser una aproximación a una materia tan actual pero, a la vez, tan difícil y compleja.

#### **I.4.3.- El Enfoque**

Para refutar o validar la hipótesis de esta investigación, se debe tener en cuenta los procedimientos metodológicos y técnicos de los que dispone la Ciencia Política, para aplicarlos a nuestra realidad administrativa. Así lo sostienen Ballart Hernández y Ramió Matas (2000), al decir:

*“Es la Ciencia Política la que proporciona una unidad conceptual a la Ciencia de la Administración una unidad conceptual y metodológica; es desde la Ciencia Política donde pueden surgir enfoques que comprendan en la mayor parte de su extensión el fenómeno multidimensional que representa la Administración Pública. Esto significa que desde el Derecho, la Sociología, la Teoría de la Organización, y la Economía se pueden analizar y comprender fenómenos concretos que acontecen en el sector público pero sin poder trascender estos limitados espacios y sin poder plantear teorías integradoras que sólo desde la Ciencia Política se pueden se podrían proporcionar. De esta manera, la Ciencia de la Administración abarca un subobjeto de la Ciencia Política y tiene la ventaja de nutrirse de los enfoques politológicos” (p. 28).*

---

<sup>91</sup> Así se recoge en el artículo 3.1. de la Ley 37/2007, de 16 de Noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público, la cual tendré ocasión de analizar en la Parte Tercera de la presente Tesis Doctoral: “queda excluido del concepto -el de reutilización- el intercambio de documentos entre Administraciones y organismos del sector público en el ejercicio de las funciones públicas que tengan atribuidas”.

En base a lo anterior, tal análisis se adaptará a los postulados propios del enfoque Neoinstitucional de la Ciencia Política (Butler, 1958; Leftwich, 1984; Gunnarsson, 1991; Lowndes, 2013), y así entenderé por institución las reglas, las normas, las costumbres y las relaciones que constituyen el cimiento de las relaciones de intercambio en la sociedad.

Extrapolando este enfoque politológico al motivo de la presente investigación, uno de los autores más destacados en la materia, Douglas North (1993), señala lo siguiente: *“el cambio tecnológico y el cambio institucional son las claves básicas de la evolución social y económica”* (p. 135), En la misma línea, el citado autor afirma que *“la política crea y hace cumplir las reglas económicas”* (p. 142), y que *“las reglas políticas situadas en su lugar, conllevan a reglas económicas”* (p. 69).

Desde el enfoque Neoinstitucional, se entiende a las instituciones como las reglas formales e informales que, a modo de limitaciones ideadas por el ser humano, reducen la incertidumbre y hacen posible la interacción social. Será, sin duda, la información que manejen éstas el motor para su mejora y la razón de ser de toda institución democrática, pues dicha información facilita el conocimiento del medio en un contexto impredecible, y minora el riesgo de adaptación a la realidad e induce al cambio institucional y social. Sólo podemos cambiar lo que conocemos y mejorar aquello que nos es revelado.

Por la importancia que adquiere el marco institucional en el devenir de las sociedades democráticas, utilizaré el aludido enfoque para esta investigación.

#### **I.4.4.- El Método**

El método atiende a la manera en la que debe producirse la investigación científica. Para cada enfoque de la Ciencia Política, se pueden señalar aquellos métodos que le son más característicos y que no son exclusivos de ésta. Desde el enfoque Neoinstitucional con el que se afronta el presente estudio, numerosos autores (Eckstein, 1979; Rhodes, 1997) coinciden en señalar que existen tres métodos de aproximación al objeto de investigación y que son los siguientes: a) el método institucional-descriptivo; b) el método formal-legal; y c) el método histórico-comparativo. Con la aplicación de los citados métodos, se pretende explicar la relación entre la estructura organizativa y la

Democracia y de qué modo las reglas y los procedimientos formales determinan el comportamiento político<sup>92</sup>.

La elección de un método cualquiera entre los tres posibles, puede condicionar el conocimiento que podamos adquirir del presente trabajo, si bien es cierto que aquel que mejor se adecúa al cumplimiento de mis objetivos investigadores es el método legal-formal. Sin embargo, hay que tener presente que el método jurídico es incapaz de dar cuenta, por sí mismo, de todas las implicaciones que se derivan de este tema de análisis, pues éste adquiere muchos matices y requiere, necesariamente, de una visión multidisciplinar. Así, el método formal-legal se va a nutrir de cinco fenómenos relevantes que constituyen la esencia misma de la investigación politológica para cualquier visión no formalista de las organizaciones públicas y que nos van a ayudar en el estudio doctoral: a) historicidad; b) intersubjetividad; c) conflictividad; d) organización; y e) rendimiento (Capo Giol, 1990).

Siendo consciente de mis posibles limitaciones metodológicas, el método escogido puede ayudar a acotar el universo de estudio, desde una perspectiva cualitativa, y puede permitir también asentar las bases para futuros avances empíricos. Así pues, esta investigación induce a la reflexión sosegada de la terminología empleada en la función informadora de las organizaciones públicas, repensando el papel que juegan las relaciones interadministrativas respecto del servicio que éstas prestan a los ciudadanos en un sistema democrático que requiere cambio en la continuidad.

## **I.5.- El Marco Teórico: el Neoinstitucionalismo**

### **1.5.1.- Reconponiendo el Institucionalismo en el análisis politológico**

El Marco Teórico es un instrumento conceptual metodológico que se construye sobre la base de la información pertinente al problema de investigación. Por ser más precisa, el Marco se cimenta sobre las teorías que justificaron investigaciones anteriores, y pretende razonar los nuevos avances en la misma línea de trabajo. Será la documentación seleccionada la que nos muestre el avance de lo logrado en estudios

---

<sup>92</sup> Autores como Easton (1973) han criticado duramente este enfoque politológico, aduciendo su *hiperfactualismo*, su incapacidad para formular teorías o sus dificultad para verificar datos empíricos. Sin embargo, considero que este enfoque es el que mejor se acomoda a mis objetivos doctorales.

previos, y a la que catalogamos con tal denominación. En efecto, el planteamiento de una investigación no puede realizarse si no se formula explícitamente aquello sobre lo que se propone conocer, si no se distingue entre lo que ya se sabe y si no se avanza hacia lo que queda por descubrir<sup>93</sup>.

A continuación, esbozo un somero recorrido intelectual por la doctrina Neoinstitucionalista que es la que más ha influido en la percepción actual de las organizaciones públicas, con la finalidad de encontrar, en sus parámetros más sobresalientes, la pista con la que validar esta hipótesis de investigación. Se trata pues con ello, de demostrar cómo las variaciones que sufre el marco institucional son, en numerosas ocasiones, el requisito imprescindible para provocar cambios en el sistema económico, siendo así posible analizar este último cambio avanzando hacia la política de reutilización de la información pública.

#### 1.5.1.1.- La definición y las características básicas del Institucionalismo

Como ya he tenido oportunidad de señalar con carácter previo, se puede aplicar adecuadamente el enfoque Neoinstitucional, desde el ámbito politológico, al objeto de estudio de esta investigación, ya que, este enfoque, no es sino una mejora respecto del original y primigenio, esto es, del enfoque Institucionalista<sup>94</sup>, se debe también hacer una breve alusión a las causas que provocaron dicho perfeccionamiento en la dirección investigadora de la Ciencia Política. Sin duda, el estudio de las instituciones ha sido, es y seguirá siendo una temática de primer orden en la referida disciplina académica (Eckstein, 1979; Butler, 1964; Leftwich, 1984; Mackenzie, 1967; Ridley, 1975), por

---

<sup>93</sup> Algunos autores reflejan en sus escritos las bondades propias del Marco Teórico, pues éste contribuye a lograr las siguientes finalidades en la investigación: a) previene de los errores que se han cometido en otros estudios; b) orienta sobre cómo habrán de realizarse los sucesivos trabajos; c) amplía el horizonte del estudio y guía al investigador para que se centre en su problema, evitando desviaciones del planteamiento original; provee de un marco de referencia para interpretar los resultados del estudio; y d) orienta la organización de datos y hechos significativos para descubrir las relaciones de un problema con las teorías ya existentes.

<sup>94</sup> Respecto del citado término, Scartascini y Tommasi (2013:158), realizan una diferenciación básica entre lo que consideran instituciones y lo que consideran institucionalización. Así, mientras que por instituciones entienden a “*las estructuras y mecanismos del orden social que regulan la conducta de los individuos*” –su objeto–, por institucionalización consideran que es “*una propiedad de algunos sistemas que se asocia con un mayor reconocimiento y formalización de ciertas maneras de adoptar decisiones y hacerlas cumplir*” –su finalidad–.

cuanto éstas cumplen la función de cohesión social, y deben legitimarse en sus actuaciones.

Numerosos autores coinciden en destacar que el estudio de las instituciones es objeto de un prolijo análisis politológico hasta, aproximadamente, comienzos de la Segunda Guerra Mundial, con estudios caracterizados por una clara orientación descriptiva. En sus inicios, los institucionalistas analizaron diferentes aspectos de la disciplina dedicados al conflicto, al poder y la política en el cambio institucional. Para ellos, las instituciones ponían fin a los problemas derivados de la acción colectiva. El poder, concepto latente en todo proceso de interacción social, se ejercitaba desde las organizaciones, las cuales condicionaban y determinaban el devenir de cualquier comunidad, pues eran capaces de establecer sus reglas de funcionamiento y mantenían la cooperación al facilitar los flujos informacionales<sup>95</sup>.

Por ofrecer una definición aproximada de Institucionalismo, haré alusión a la diseñada por Rhodes (1997:58) y seguida por la mayoría de la doctrina:

*“El Institucionalismo es un objeto de estudio que se ocupa de las reglas, procedimientos y organizaciones formales del gobierno, que utiliza el utillaje tanto del jurista como del historiador para explicar los condicionantes que hay sobre el comportamiento político y sobre la eficacia de la democracia, y que promueve la democracia liberal, especialmente el modelo representativo”.*

Otros autores como Bogdanor (1987), dan un sentido más sociológico al término institución, y consideran este enfoque como aquel orientado al estudio de las instituciones como formas de práctica, las normas de procedimiento, los patrones de conducta y las creencias preestablecidas en una sociedad, que perduran en el tiempo y que condicionan el comportamiento de los diversos actores del sistema político. Sin embargo, conviene advertir según Ridley (1975) que, desde este enfoque, las instituciones no establecen, en sí mismas, los comportamientos que deben seguir los ciudadanos, sino que condicionan sus decisiones y les ayudan a construir sus propósitos.

A su vez, es necesario matizar la caduca afirmación de que las instituciones nacen de manera natural e innata a las comunidades, y que responden a patrones de

---

<sup>95</sup> Este último aspecto resulta fundamental en mi objeto de análisis, pues ya desde el comienzo se significaba la importancia que tienen las instituciones para facilitar los flujos de información, aunque, como se verá, será desde el Neoinstitucionalismo cuando se de forma y sentido a ésta, a partir del estudio de las relaciones formales e informales que atribuyen a esta variable un valor dinámico.

conductas de determinadas fuerzas sociales. Lejos de todo ello, el Institucionalismo defiende la percepción de que las organizaciones son el fruto deliberado, sistemático, racional y ordenado de que se valen las sociedades para alcanzar sus objetivos de vida en común<sup>96</sup>. No son éstas un fin en sí mismo, sino unos medios que favorecen el cumplimiento de los objetivos comunes de mayor relevancia e interés.

Atendiendo a dicha premisa, Peters (1999) señala cuáles son las características claves para determinar, con claridad y consistencia, el concepto de institución, señalando que:

- a) Una institución constituye un rasgo estructural de la sociedad y de su forma de gobierno. Las organizaciones sirven para aminorar y encauzar el conflicto social latente en cualquier comunidad, y son básicas para la convivencia pacífica de los ciudadanos. Que sea estructural no significa que nazca por generación espontánea, sino que es el resultado consciente y racional del devenir de cada sociedad en la que cumple sus funciones.
- b) La institución muestra cierta estabilidad en el tiempo. Lo que caracteriza a las instituciones es su permanencia en el tiempo, la cual genera confianza, seguridad y viabilidad al futuro de las sociedades pese a la variabilidad y la complejidad que les caracteriza. Instauran, pues, estabilidad en el cambio.
- c) Una institución debe afectar al comportamiento individual. Como se ha señalado, las instituciones no determinan, necesariamente, las conductas y comportamientos de los ciudadanos pero sí los condicionan, pues están investidas de poder público y tienen la potestad de hacer cumplir las reglas en colectividad. El problema estriba en si éstas son capaces de condicionar la sociedad, contando para ello con el beneplácito y la legitimación de los ciudadanos que la componen.
- d) Entre los miembros de la institución debe haber un cierto sentido de valores comunes. Al hilo de lo anterior, difícilmente se puede influir en la conducta

---

<sup>96</sup> Al respecto, Searle (2006:117), define institución como *“cualquier sistema de reglas aceptadas colectivamente, que nos proporciona un conjunto sistemático de relaciones de intencionalidad colectiva, la asignación de funciones de status, reglas constitutivas, hechos institucionales y poderes deónticos”*.

de los ciudadanos si éstas no comparten valores con ellos. Aquellas instituciones que operen al margen de la cultura política de una comunidad, no tendrán ni la continuidad ni el respaldo para lograr cumplir con sus fines.

Una característica actual de las instituciones, y más acorde con este objeto investigador, la encontramos en Colomer (2006:19), quien afirma que éstas “*proveen información, oportunidades, incentivos y restricciones tanto a los ciudadanos como a los líderes para la elección de ciertas estrategias y sólo cabe explicar los resultados colectivos a través de las decisiones estratégicas de los actores*”. Por tanto, conviene alejarse de la caracterización estrictamente formalista de éstas, para darles un sentido más realista y menos dogmático<sup>97</sup>. De ahí que este enfoque politológico haya sufrido variaciones respecto de su concepción primigenia.

En este último sentido, recientemente autores como Bates (2010), Greif y Kingston (2011) o Ménard y Shirley (2010), abogan por una propuesta más integral de las instituciones, para quienes éstas últimas no son únicamente sistemas de reglas, de creencias, de normas y de organizaciones interrelacionadas, sino que constituyen también vías de equilibrio político, social y económico, vistas desde diferentes enfoques modernos de tipo: a) empresarial (Williamson, 1985); b) de desarrollo económico (Rodrik y otros, 2004); d) legal (Garoupa y Stephen, 2004 o Hadfield, 2005): o e) de capital social (Knack y Keefer, 1997), entre otros.

### I.5.1.3.- Corrientes y métodos de estudio del Institucionalismo

Como he tenido ocasión de señalar con carácter previo, la Ciencia Política y, por ende, el estudio de la Administración Pública, tiene una naturaleza autónoma, por cuanto dedica su amplitud de estudio a todo lo relacionado con el poder público en exclusividad. Sin embargo, se debe advertir también el influjo que han ejercido otras muchas disciplinas sobre ella, especialmente el Derecho, la Historia o la Sociología. Por eso, el Institucionalismo está impregnado de multitud de orientaciones que han producido en este enfoque diversas corrientes de estudio (Peters, 1999:11).

---

<sup>97</sup> Pese a ello, lo cierto es que la definición de institución queda reflejada en la 23ª Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española como sigue: “*cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad*”, u “*Organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico*”.

La primera de ellas, el Legalismo o la orientación legalista, es el elemento de estudio más destacado en los países de tradición administrativista, fundamentalmente en los de la Europa continental y, por supuesto, en el caso de España. Para esta corriente, las instituciones son aquellas formalmente establecidas, con competencias preestablecidas y con objetivos normados. Será el estudio de la documentación normativa la que guíe esta postura doctrinal para el conocimiento de las organizaciones públicas.

La segunda, el Estructuralismo, analiza las instituciones bajo la idea básica de que su composición determina la acción colectiva. De cómo estén formadas éstas –con una orientación clara a la Teoría de las Organizaciones–, dependerá el servicio que presten a la sociedad. Así, entre otros, Bouza-Brey Villar (1991:130) señala que “*el Estado moderno, se encuentra con un problema en cierto modo dilemático: el de gobernar una sociedad aceleradamente cambiante sin perder la estabilidad. Es decir, el problema de institucionalizar el cambio o cambiar ordenadamente*”. Desde esta corriente, puede comprenderse que el análisis estructural proporciona sentido de estabilidad a la institución.

La tercera corriente, el Holismo, intenta complementar el análisis formal de las instituciones con los elementos de comparación hacia otros sistemas diferentes. Se trata de una posición epistemológica que afirma que los sistemas sociales, sea cual sea su tipificación y sus propiedades, deben ser analizados en su conjunto y no a través de las partes que los componen. De este modo, deben integrarse más allá de un mero análisis descriptivo de tipo formal, en un conjunto más complejo que una simple suma de sus elementos constituyentes<sup>98</sup>. Para esta corriente, no importan tanto las normas, las prácticas, los procedimientos, las unidades organizativas, sino más bien el resultado global que se deriva de dicho marco estructural, integrando todos sus elementos.

La cuarta corriente Institucionalista que introduce Peters, el Historicismo, intenta dar una sólida fundamentación a la realidad en que se insertan las instituciones, aprendiendo de la historia que precede y acontece a cada sociedad. Bacon virtualiza la acción del ser humano si éste “*pide prudente consejo a los dos tiempos: al antiguo, sobre lo que es mejor; al moderno, sobre lo que es más oportuno*”. Esta es la principal aportación de la corriente, la necesidad de entender las instituciones desde su origen, su

---

<sup>98</sup> Lo que Aristóteles (1993) sentenció acertadamente del modo que sigue: “*el todo es mayor que la suma de sus partes*”.

contexto y el tiempo en el que surgen y se desarrollan, pues tal y como afirma Uña Juárez (2009:129), “*todo fenómeno social pertenece al seno de una situación histórica total de esta especie, y tiene en ella su lugar*”.

Otro de los aspectos que conviene señalar del Institucionalismo, son sus métodos de investigación pues, como se apuntaba anteriormente, la elección de un método u otro –o la combinación de varios–, puede limitar o ampliar el conocimiento que podamos adquirir en nuestro estudio. Para el enfoque que se está desarrollando, los autores han considerado tres métodos característicos (Rhodes, 1997:54): a) el método descriptivo-inductivo; b) el método formal-legal; y c) el método histórico-comparativo.

El método descriptivo-inductivo fija su atención en los acontecimientos, las épocas, el contexto que engloba al sistema político, para conocer las instituciones con técnicas propias del historiador. Analizando fenómenos del pasado, intenta explicar acontecimientos presentes a través de una lenta pero profunda sedimentación de circunstancias sociales que han marcado el devenir de las comunidades contemporáneas. Desde la inducción, esto es, desde la observación directa, identifica los puntos críticos que han servido para estructurar a las instituciones y deja que sean éstos quienes, en su desarrollo, determinen las reglas de la sociedad.

Desde otra perspectiva, el método formal-legal hace hincapié en el estudio del Derecho Público como conformador de las instituciones, y en la propia estructura formal de ellas. Es lo que muchos autores han denominado *constitucionalismo* (Ridley, 1975). Para ellos, la adaptación de las instituciones a la realidad social, viene determinada, en numerosas ocasiones, por las posibles reformas que puedan llevarse a cabo de la Constitución, siendo ésta la norma jurídica suprema de cualquier colectividad. Incluso hay autores como Oliver (1991) que señalan que la reforma de aspectos substanciales de la libertad de información en las Cartas Magnas, es un factor clave en el avance y en la mejora social, incluida la Administración Pública.

El tercero de los métodos de que se vale el Institucionalismo es el método histórico-comparativo, basado en la comparación entre diferentes instituciones, tanto desde el punto de vista de su estructura como desde el punto de vista de su funcionamiento. Comparando organizaciones de distinto ámbito, función o incluso país, podemos llegar a establecer aquellos procedimientos, prácticas, reglas o unidades que más les ayudan a desempeñar sus tareas y con los que mejor cumplen sus objetivos.

### I.5.1.2.- La idoneidad del enfoque Institucional para nuestra investigación

Una vez mencionados los componentes esenciales del enfoque Institucionalista, no es de extrañar que, a tenor de la explicación aportada, podamos plantearnos ciertas dudas acerca de la idoneidad de dicho enfoque Institucional para afrontar el objeto de esta investigación. Si, como he tenido ocasión de exponer, la información pública es un bien en continua emergencia y proliferación, casi inalcanzable por la fuerza en la que se manifiesta y difunde; y si las relaciones que se producen entre distintas Administraciones Públicas atienden tanto a criterios formales como informales que complican su clara determinación; y si la literalidad de las normas tampoco ofrece seguridad jurídica para la correcta delimitación del marco institucional; entonces, con este panorama, no se puede plantear un análisis meramente politológico desde criterios excesivamente simplistas, estáticos, que no ofrecen soluciones rápidas y eficaces a los posibles problemas con los que pueden encontrarse las organizaciones.

En base a los autores señalados, es preciso aludir, por tanto, a la más dura crítica que se ha producido hacia este enfoque, en lo que se ha venido a denominar *hiperfactualismo* o veneración por los hechos (Easton, 1973). El Institucionalismo, según dichos autores, parece no ofrecer una teoría política dinámica y completa para explicar determinados hechos y conductas de la realidad social. Tampoco parece ofrecer una explicación de cómo se producen éstas y qué implicaciones traen consigo las relaciones interadministrativas informacionales que mueven este planteamiento investigador, pues ello supondría indagar no tanto en lo formal y estático, sino en lo informal y dinámico del poder público.

Nada más lejos de la realidad precedente, pues considero que el Institucionalismo resulta evidentemente necesario –aunque insuficiente–, en el análisis científico, toda vez que son las organizaciones, el estudio de éstas, las que mantienen la convivencia social, más allá de los cambios políticos que se puedan producir de forma constante en el escenario público. No puede prescindirse de las instituciones, tampoco a la hora de abordar la política de reutilización, pues éstas: “*señalan con precisión los procesos o mecanismos regulares que encauzan ciertas actividades, y que se enfrentan a retos y contingencias recurrentes, solventando las diferencias referidas a la*

*asignación de valores en un territorio dado y en una época determinada*” (Bogdanor, 1987:291).

Las instituciones, entendidas éstas como las reglas del juego en una sociedad, como el conjunto de relaciones formales que determinan los cambios incrementales, son capaces de estructurar incentivos en los intercambios que llevan a cabo las personas en cualquier ámbito de su vida<sup>99</sup>. Trasladado este planteamiento a esta investigación, se considera que las Administraciones Públicas, en tanto en cuanto están investidas de poder público para hacer cumplir el marco institucional y se relacionan entre ellas, son capaces de condicionar los intercambios de información pública desde dentro y hacia fuera de las organizaciones, a la vez que influyen en tales cambios.

De cómo se produzcan las relaciones interadministrativas formales e informales en el intercambio, en la conservación y en la difusión de la información pública, dependerá bastante la política de reutilización que se lleve a cabo en un determinado sistema institucional. En definitiva, de las relaciones interadministrativas dependerá el grado en el que el ciudadano esté informado en Democracia para legitimar y para fiscalizar la actividad que desempeñan los poderes públicos, entendiendo el *para qué* de su existencia. Por eso, se pretende enriquecer este enfoque de investigación adoptando una perspectiva Neoinstitucional<sup>100</sup>, porque del poder público no sólo hay que estudiar qué es y quién lo ostenta, sino también cómo se manifiesta, cuáles son sus resultados y para qué finalidad.

## **1.5.2.- La emergencia del Neoinstitucionalismo ante la sociedad del riesgo**

### **1.5.2.1.- La aproximación desde el Conductismo: una visión compartida en dos enfoques**

Mientras que la tradición Institucionalista es, fundamentalmente, de tipo legal-formal y estudia casi en exclusividad el Estado como estructura política que encarna el

---

<sup>99</sup> Ello es compatible con un análisis politológico más extenso, donde puedan considerarse más elementos que los propiamente institucionales para el estudio de determinados aspectos de la realidad social. Así, comparto la opinión de autores como Ajenjo Fresno (2004:126), quien afirma que: *“el rendimiento institucional no puede dissociarse del análisis de los actores y del contexto en que se sitúan”*.

<sup>100</sup> Dice Rhodes (1997:67) que un *“Institucionalismo defendible aporta la Ciencia Política una identidad clara”*. En mi opinión, esta defensa viene de la mano de su propia reformulación, para que le impregne de acción, dinamismo y adaptación, en definitiva, del Neoinstitucionalismo.

poder público, el Neoinstitucionalismo<sup>101</sup> supera este carácter normativo, meramente descriptivo, para perfilarse como un enfoque donde se producen explicaciones más sistemáticas y enriquecidas de las relaciones entre actores. Se pretende, pues, abordar los estudios políticos superando las insuficientes comparaciones jurídico-formales y consideraciones historiográficas y holísticas, de escasa utilidad para la construcción y constatación de teorías politológicas.

Después de la Segunda Guerra Mundial fueron ganando cada vez mayor aceptación nuevos enfoques en la Ciencia Política, también para contrarrestar la ineficacia de enfoques inconsistentes y poco compactos como se mostró que era el Institucionalismo. Si, hasta la fecha aludida, el poder era entendido como una lucha de intereses sociales de carácter colectivo, a través de las grandes concepciones holísticas de autores tales como Marx (2004) o Weber (2005), posteriormente, la visión de poder se centrará en el individuo y no tanto en la sociedad en su conjunto. Será entonces cuando el objetivo del quehacer político reúna la atención en cumplir las metas e intereses personales y particulares, convencido de que éstas contribuirán también a mejorar la vida colectiva de los ciudadanos.

El Conductismo, como aproximación epistemológica, acercará el método científico propio de las ciencias naturales a las ciencias sociales –en concreto, a la Ciencia Política– y aportará una serie de presupuestos básicos que favorezcan el análisis del individuo en sociedad. Easton (1973:38), lo define de este modo: *“el aspecto conductualista del nuevo movimiento significa algo más que un método; refleja el comienzo de una búsqueda teórica de unidades estables para comprender la conducta humana en sus aspectos políticos”*. A partir de ese momento, el centro de atención en el análisis politológico se desplaza de las instituciones –consideradas en un sentido amplio–, a los individuos –considerados en un sentido más específico, aunque también global–. El Conductismo se centra en el estudio de los procedimientos y de los mecanismos informales de poder, las relaciones y las actitudes y los comportamientos humanos que mueven a las personas a interactuar políticamente en colectividad.

Leftwich (1984), incide en el hecho de que una perspectiva excesivamente centrada en las instituciones, no otorga dinámica y adaptación a la política cuando los tiempos cambian aceleradamente, por lo que es preciso ampliar el horizonte de estudio

---

<sup>101</sup> También denominado Nuevo Institucionalismo.

de la disciplina hacia el análisis de las relaciones sociales que se establecen en las actividades públicas. Así, el citado autor afirma:

*“La política no está separada de la actividad y de la vida pública. Por el contrario, comprende todas las actividades de cooperación y de conflicto, dentro de las sociedades y entre ellas, allí donde la especie humana organiza el uso, protección y distribución de los recursos humanos, naturales y de otro tipo en el proceso de producción y reproducción de su vida biológica y social”* (p. 64).

De este modo, desde el Conductismo, se desarrollan dos enfoques teóricos con un claro componente individualista en Ciencia Política: a) el Positivismo; y b) la Elección Racional o *Public Choice*. Las bases teóricas de ambos enfoques, anulan el espacio necesario para el estudio de las instituciones políticas como objeto de análisis, las cuales desaparecen momentáneamente de la agenda de investigación principal de los enfoques preponderantes de la Ciencia Política.

La primera de las corrientes, el Positivismo, analiza el sistema político a partir del comportamiento de los individuos, considerando sus características psicosociales. La segunda de las corrientes, la Elección Racional, basa su estudio de la conducta del individuo, reflejada a partir del cálculo racional de la utilidad personal que le genera cualquier elección que adopte. Ambas corrientes suponen una verdadera revolución metodológica en la disciplina politológica, pues si bien los Institucionalistas se centraban en las organizaciones pensando que éstas generaban, por sí solas, estructuras y pautas de comportamiento, los conductistas creen que es el propio sistema político, incrustado en la sociedad, el que moldea las preferencias particulares en la vida colectiva.

Como se constatará a continuación, la impronta del Positivismo y de la Elección Racional en la Ciencia Política ha resultado muy influyente en la construcción de los enfoques actuales de la disciplina, por lo que no debe despreciarse el esfuerzo llevado a cabo por esta corriente conductista en el análisis empírico de la realidad social<sup>102</sup>. Así, March y Olsen (1984:747, Trad.), afirman que *“el Nuevo Institucionalismo es un prejuicio basado empíricamente, la afirmación de que lo que observamos en el mundo es incompatible con las formas en que las teorías contemporáneas nos piden que hable”*. Así nace el Neoinstitucionalismo a la vida politológica.

---

<sup>102</sup> Con el enfoque Conductista, la investigación cambia la forma de acercarse a los individuos y a la información y moldea el lenguaje científico, al obligar a los conceptos a transformarse en elementos observables, vinculando así el *“trabajo de escritorio y el trabajo de campo”* (Sartori, 1984:249).

### 1.5.2.2.- El retorno a las instituciones

En las dos últimas décadas del Siglo XX, se producen un conjunto de esfuerzos teóricos y aplicados que asumen la importancia de las instituciones políticas olvidadas hasta ese momento, como una reacción al exacerbado conductismo imperante en el mundo anglosajón (Jordan, 1990:482), como rebeldía hacia esas corrientes individualistas y atomizadoras de las Ciencias Sociales. Estos esfuerzos, en los que también podemos observar diferentes aproximaciones teóricas, se han plasmado en el denominado *retorno de las Instituciones*, al universo de investigación de la Ciencia Política, con aportaciones doctrinales de autores de gran calado como Sened (1991), Knight (1992), Moe (2005), Epstein & O'Halloran (1999), Pierson (2000), Lane (2000), Diermeir & Krehbiel (2003) o Frederickson (1996), entre muchos otros.

Si hemos señalado que el Conductismo no resultó ser una simple moda sino que, además, éste influyó en la posterior construcción de otros enfoques de la Ciencia Política, debemos también reconocer la crítica que el Neoinstitucionalismo aporta a esa manera de entender la realidad. March y Olsen (1984:735) resumen, con meridiana claridad, las cinco críticas del Neoinstitucionalismo al enfoque conductista:

- a) Contextualidad: pues el Conductismo entiende el sistema político como una parte integrante de la sociedad, pero sin que se perciba en él una diferenciación sustancial respecto del resto de sistemas ni tampoco una influencia a la inversa.
- b) Reduccionismo: dicha corriente entiende los fenómenos políticos como consecuencias agregadas de fenómenos individuales, marginando el estudio de las estructuras organizativas y sus reglas de juego.
- c) Utilitarismo: el Conductismo concibe la acción encaminada excesivamente al cálculo interés personal, olvidándose que existen otros actores políticos que también pueden tener diferentes intereses y objetivos.
- d) Funcionalismo: la corriente considera que, en la Historia, se producen mecanismos eficientes que permiten alcanzar los equilibrios de un modo

natural, olvidando la existencia de adaptaciones deficientes en ella, que condicionan también el comportamiento colectivo.

- e) Instrumentalismo: el Conductismo se centra exclusivamente en la adopción de decisiones y en la distribución de recursos de la vida institucional, marginando otros elementos de relevancia estructural como son los aspectos simbólicos y rituales de las sociedades, estrechamente unidos a su cultura política<sup>103</sup>.

Vistas las discrepancias que manifiesta el Neoinstitucionalismo respecto del anterior enfoque dominante –esto es, del Conductismo–, se debe hacer hincapié, en mi opinión, en el hecho de que este enfoque que he adoptado rechaza la vieja tradición institucional, auspiciada en aportaciones heterogéneas, incompletas y que asumen ciertas características generales como el legalismo, el estructuralismo, el holismo, el historicismo y el análisis normativo. El Nuevo Institucionalismo incide pues, ante todo, en la idea de que las organizaciones –consideradas desde todos los ámbitos posibles–, han crecido, se han complejizado y se muestran menos eficaces en la actualidad, para lo cual acuden a técnicas modernizadoras que las sitúen y reformulen en la sociedad presente.

Por tanto, el Neoinstitucionalismo defiende: a) que la mejor manera de entender los procesos políticos es de una forma global y no como una mera consecuencia agregada de los comportamientos individuales de las personas; b) que las acciones son el resultado de elecciones basadas en la confluencia del interés general y no en el simple cálculo de intereses individuales; c) que los acontecimientos políticos son el resultado de múltiples factores y no sólo consecuencia de las decisiones calculadas y deliberadas de los individuos; y d) que las instituciones evolucionan a través de procesos históricos deficientes, sin que exista una única solución de adaptación al ambiente; y que los

---

<sup>103</sup> Este aspecto influye, de manera determinante, en la configuración de las instituciones y no puede pasar por alto si queremos que éstas se adapten a la realidad. Canales Aliende (2002:76) afirma que “*la modernización administrativa va a ser un proceso más plural y complejo, vinculado a los cambios sociales y políticos, y caracterizado por la utilización de varios instrumentos, todos ellos complementarios (...); pero especialmente ésta hará hincapié en el cambio de la cultura administrativa, y no tanto en las transformaciones formales y procedimentales*”. Se trataría de alcanzar algo más que un cambio en el sistema –en sus componentes–, para lograr un cambio del sistema en sí (Aldeguer Cerdá, 2014a:78).

elementos centrales de la vida política son las instituciones y no los procesos de adopción de decisiones y de distribución de los recursos (Johnson, 1975).

A continuación, se incidirá más en las aportaciones concretas que realiza este Nuevo enfoque y en lo que, desde el punto de vista del objeto a investigar, entiendo personalmente por institución.

### *1.5.2.3.- ¿Qué son las instituciones?*

Keman (1997:2) intenta ofrecer una definición aproximada de lo que, por institución, entiendo en este enfoque de investigación, como la piedra angular en su construcción y análisis, subrayando al respecto que, algunos autores abordan el estudio de los aspectos formales de éstas, mientras otros lo hacen profundizando más en los aspectos informales: *“preguntas importantes acerca de lo que las instituciones son, cómo funcionan dentro y entre sistemas, y su extensión hacia lo que da forma a la conducta política y administrativa, son cuestiones que se están abordando con renovado y creativo vigor”*. Para el autor, son precisamente los aspectos informales de las organizaciones los que mayor relevancia adquieren en el estudio institucional.

Dicho lo anterior, las instituciones comienzan a entenderse desde un sentido más amplio, integrador, que tiene en cuenta multitud de aspectos que van más allá de los meramente formalistas, añadiendo algunos matices que dejaron las superadas premisas conductistas. Así, Lipjhart (2000), desde una perspectiva politológica, entiende por institución las reglas formales e informales y las prácticas que suelen convertir las preferencias de los ciudadanos en políticas públicas. Y, en este mismo sentido, North (1993), afirma que las instituciones *“son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana, que evolucionan y son alteradas por él”*, y continúa sosteniendo que *“las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables”* (p. 13), poniendo de relieve la necesaria conjunción de lo formal y de lo informal en el análisis politológico.

Por su parte, Rodríguez-Pose (1999), distingue, a su vez, entre dos tipos de instituciones: las duras y las blandas. Las primeras –las instituciones duras–, se refieren a las estructuras organizativas de carácter formal y estable, que inducen a los agentes sociales a comportarse de un modo determinado. Las segundas –las instituciones

blandas–, aluden a los factores socioculturales presentes en cada sociedad, así como al conjunto de valores y reglas no escritas compartidas por los diferentes actores del sistema. Ambos tipos de instituciones determinan el análisis de la distribución de poder en cualquier comunidad. Así, para el referido autor, las instituciones –ya sean éstas duras o blandas–, se encargan de coordinar el interés individual con el colectivo. Desde un punto de vista normativo, son éstas quienes fijan el contexto para que se lleve a cabo cualquier actividad, garantizando el cumplimiento de las obligaciones legales. Desde el punto de vista interactivo, las instituciones facilitan la cooperación, pues actúan como intermediarias entre los actores sociales. Desde un punto de vista formativo, éstas juegan un papel fundamental en la provisión del capital humano<sup>104</sup> (Rodríguez-Pose, 1999:778).

Una vez mencionadas algunas de las posibles aproximaciones conceptuales al Neoinstitucionalismo, resaltaré también algunos aspectos esenciales que este nuevo enfoque ha aportado a la Ciencia Política. En primer lugar, los neoinstitucionalistas consideran a las organizaciones públicas como el cimiento que conforma la sociedad, pues unen las preferencias individuales en acciones colectivas. Además, enuncian el carácter autónomo de éstas, pues son algo más que el reflejo de las fuerzas sociales y se caracterizan por simplificar el mundo que se muestra tan complejo al ciudadano. En segundo lugar, las instituciones pretenden trascender los límites propios de los modelos tradicionales, sobre todo en lo que respecta a su infranqueable postura legal-formal. En tercer lugar, los neoinstitucionalistas quieren combinar las teorías políticas con las económicas para nutrir el estudio, las relaciones sistémicas e informales, planificadas y espontáneas. Y en cuarto y último lugar, consideran que las instituciones realizan una importante labor simbólica en la sociedad, pues asumen que las comunidades interpretan y simplifican la política en favor de los ciudadanos, siendo imprescindibles para su desarrollo vital.

De este modo, las instituciones son vistas como una parte irrenunciable del estudio politológico, pero no como una ciencia en sí misma, por cuanto el estudio del poder público –se refiera éste a su origen, manifestaciones, legitimación, etc.–, es

---

<sup>104</sup> Cualquier análisis institucional debe incluir el capital humano como uno de los factores clave en las organizaciones, pues es éste el mayor activo intangible con el que cuentan por lo que conocen (sabe), por lo que demuestran en habilidades y competencias (sabe hacer) y por lo que son (sabe estar).

materia propia del ámbito politológico, y así lo manifiesta, entre otros, Rivas Leone (2003:44):

*“Las instituciones, asimismo, son una variable y, además, una forma de penetrar en la explicación política, un eje o estrategia interrogativa. No son la explicación política. A partir del análisis de las instituciones pueden incorporarse dinámicamente otras variables, en busca de una explicación más integradora”.*

Por su parte, Apter (1991:501) afirma que el Neoinstitucionalismo pretende avanzar, respecto del enfoque clásico, en la elaboración de técnicas a partir de las premisas de otras disciplinas, añadiendo las sutilezas del saber empírico para crear un instrumento teóricamente útil. Especial consideración merece la atención que presta este autor al estudio del intercambio de la información interinstitucional, pues considera a ésta fundamento intrínseco de todo sistema democrático. Tal es así que Apter indaga sobre la configuración de los sistemas informativos, encargados de crear, procesar y transformar datos pues, con ello, señala que se evitarían problemas de sobrecarga de datos que pueden socavar los pilares de la Democracia. Por ello, le importa, más que la cantidad, la calidad informativa que sólo es capaz de asegurar la Administración Pública.

Avanzando más en el presente análisis, destaco que para Hall y Rosemary (1996), el estudio de las instituciones no debe olvidar su pasado más reciente, sobre todo desde el ámbito histórico y desde la propia Teoría de las Organizaciones. Así, consideran las organizaciones públicas como algo que abarca más allá de las reglas formales, de los procedimientos de aceptación y de las prácticas operativas normalizadas que –estructuran las relaciones de los individuos. Las instituciones son también –y sobre todo–, unas redes interorganizativas, formales e informales, de datos.

Respecto a lo antedicho, los referidos autores, afirman lo siguiente: *“tenemos etiquetadas tres escuelas de pensamiento: el institucionalismo histórico, el institucionalismo de elección racional y el institucionalismo sociológico”* (p. 5). Para la doctrina existen, no tres, sino muchas y muy diferentes corrientes Neoinstitucionalistas<sup>105</sup> y, por tanto, múltiples elecciones a las que sumarnos para llevar

---

<sup>105</sup> Keman (1997:8), es uno de los autores que más incide en esta cuestión y que elabora una rica catalogación de los diversos tipos de Nuevo Institucionalismo: a) Tradicional, con el estudio en las reglas formales; b) Histórico, que hace hincapié en las reglas internas y externas de las organizaciones; c) Cultural, basado en los roles, valores e identidades; Organizativo, que atiende a los intereses y a las

a cabo nuestra investigación, aunque todas ellas comparten un denominador común: “*muchos nuevos institucionalismos unidos a un escepticismo común hacia pasados atomistas, comparten una convicción común de que los arreglos institucionales y los procesos sociales importan*” (Powell y DiMaggio, 1997:3). Estos autores sostienen, del mismo modo, la importancia del cambio de las instituciones, afirmando que dicho cambio se produce en cuatro etapas distintas: a) la formación institucional, que atiende al origen y a la composición de las organizaciones; b) el desarrollo institucional, que atiende al crecimiento de éstas; c) la desinstitucionalización, que atiende a los factores de riesgo que inciden en la continuidad de las organizaciones; y d) la reinstitucionalización, que atiende a adaptación de éstas a los cambios sociales.

#### 1.5.2.4.- La diversas corrientes del Neoinstitucionalismo

Como he tenido ocasión de apuntar, existen diversas corrientes del Neoinstitucionalismo, pero las más relevantes se resumen en cuatro, conociendo los postulados doctrinales de autores como Peters (1999), el cual teorizó sobre tres tipos diferentes, y Thoening (2003), quien encontró hasta siete tipos diversos. Destaco, a su vez, que estas corrientes no hacen sino avanzar y enriquecer las líneas maestras que ya dibujaron los clásicos institucionalistas. Para el caso que nos ocupa, analizaré las tres corrientes fundamentales –el Neoinstitucionalismo Histórico, el Normativo y el Sociológico–, dejando pendiente la última de ellas –la del Neoinstitucionalismo Económico–, para analizarla con exhaustividad en el siguiente epígrafe, pues será esta última corriente la que me ayudará a desarrollar nuestro objeto de investigación.

##### 1) El Neoinstitucionalismo Histórico.

Pierson (2000) es uno de los máximos exponentes de esta corriente, en la que se abordan una serie de cuestiones amplias, sustantivas, y se desarrollan unos argumentos explicativos sobre los resultados de las organizaciones, analizando sus contextos y formulando hipótesis sobre los efectos combinados que producen las instituciones y sus procesos. El Neoinstitucionalismo Histórico es una de las primeras corrientes en surgir y sostiene que el Estado está conformado por una compleja red de grupos de interés de

---

rutinas; d) Económico, que incide en las estrategias y en las decisiones; y e) de Teoría de Juegos, centrado en un análisis de la interdependencia organizativa.

y organizaciones diferenciadas, entre las cuales se producen dotaciones asimétricas de poder e influencia. Esta corriente concentra sus esfuerzos en sostener la continuidad de los arreglos institucionales a lo largo del tiempo, mediante procesos de modernización de las organizaciones y de su adaptación a la sociedad. El Neoinstitucionalismo Histórico se aparta del aislamiento teórico de los enfoques racionalistas, sin renunciar al objetivo de encontrar los flujos causales, patrones y tendencias significativos dentro de los procesos del desarrollo histórico de la realidad social. Y esto lo distingue de su visión clásica, el hecho de que no atiende únicamente a estructuras estáticas que permanecen en el tiempo sino también al dinamismo y la transformación que en ellas se producen y que pueden tener su causa en diferentes aspectos que es necesario abordar.

Así, la historia institucional no es más que un proceso de selección de un conjunto de prácticas organizativas sobre el conjunto de alternativas posibles en un proceso de adopción de decisiones prácticas, en el que el conocimiento y la negociación son sus pilares fundamentales. Sin embargo, si se considera a las instituciones como un sedimento de la Historia, fruto de la complejidad de las interacciones sociales, resulta difícil reconstruirlas y documentarlas para analizar su pasado, no así su presente.

## 2) El Neoinstitucionalismo Normativo

Esta corriente redescubre las instituciones, centrando su atención en los trabajos normativos de la disciplina de la Ciencia Política, así como en las entidades legisladoras de mayor alcance. La importancia del estudio de las estructuras y actividades normativas es esencial si se quiere descubrir las reglas de comportamiento que rigen las organizaciones públicas, siendo éstas las encargadas de dar significado al comportamiento ciudadano. Así, la corriente sustenta la integridad institucional y enfatiza en las funciones que desempeñan organizaciones al actuar, hasta el punto de convenir que cualquier entorno social requiere también practicar cambios institucionales constantes y, a su vez, ello provoca posteriores transformaciones en el sistema social y económico<sup>106</sup>. De este modo, la tensión entre el medio y la institución genera el cambio y éste se produce a través de procesos de adaptación complejos que modulan incrementalmente las reglas y los mitos que norman las pautas organizativas y reducen

---

<sup>106</sup> Enlazo de nuevo con la hipótesis de partida que sostenía que sólo es posible la reutilización de la información (el cambio económico), si previamente se avanza en una cultura de Transparencia informativa (cambio institucional).

la incertidumbre. El Neoinstitucionalismo Normativo fundamenta el cambio en la necesidad de armonizar las reglas, identidades y situaciones sociales, a partir de reformas que tengan en cuenta la cultura organizativa que se pretenda modificar. En base a lo antedicho, las decisiones públicas se legitiman por la manera en que se eligen, y no tanto por los resultados logrados que se consiga alcanzar con su implementación.

### 3) El Neoinstitucionalismo sociológico

Powell y Dimaggio (1999), Ostrom (1974) o Crozier (1977), son algunos de los máximos exponentes de esta corriente. El Neoinstitucionalismo Sociológico considera que las formas y los procedimientos de la vida social se desarrollan en contextos culturales específicos. Por ello, las reglas, los procesos, las relaciones o las normas de funcionamiento de la sociedad, se estructuran como limitaciones que dan forma a la interrelación de los individuos. Esta corriente considera que las instituciones son construcciones sociales que regulan y posibilitan las interacciones de los individuos, que se convierten, con el tiempo, en hábitos y convenciones sociales. Para la doctrina, la Sociología es un conocimiento esencial en el ámbito politológico, pues estudia los fenómenos colectivos producidos por la actividad social de los seres humanos.

Bajo esta perspectiva, para que exista una comunidad, debe haber un sistema de valores socialmente aceptados por el conjunto de los individuos que son un producto de la Historia de la sociedad. Así, las instituciones se desarrollan y legitiman mediante procesos rutinarios, pero también mediante procesos intelectuales, relacionales, informales, compartidos. Tal corriente describe la complejidad y la fragilidad de la inserción de la sociedad en la esfera pública. Para el Neoinstitucionalismo Sociológico, la acción de los individuos viene determinada por el entorno cultural y social y por la propia acción del marco institucional, pues es éste último quien establece los patrones, valores y referencias en cualquier proceso de socialización.

Antes de abordar el análisis del Neoinstitucionalismo Económico, puede referenciarse otra intromisión del Conductismo en el análisis institucional, producido a partir de la Teoría de Sistemas. El enfoque sistémico sitúa la vida política en diferentes sistemas, donde los individuos interaccionan y donde, fruto de esas interacciones, se van a ir estableciendo las relaciones de poder. Es importante señalar que se trata de una herramienta de análisis más de lo público y que el sistema político sólo es uno más entre

todos los que configuran esa sociedad. Para esta Teoría antedicha, los elementos básicos del marco institucional serían los siguientes (Easton, 1973): se parte de un sistema (político), que opera en un entorno (ambiente); en dicho sistema se generan insumos (demandas) y se producen resultados (respuestas); el sistema es abierto, dinámico y en continuo cambio hay una (retroalimentación) que mantiene informado a sus componentes y les obliga a actualizarse y conectar siempre al demandante y al oferente de servicios públicos, como si fuera una “caja negra”. Al respecto, Ayala Espino (1992:10) afirma que los sistemas político, económico y social están envueltos en continuos procesos de cambio, donde se producen influencias de unos sobre otros, de tal forma que la evolución de las instituciones, su estructura y sus funciones, no dependen sólo de las partes o sistemas que se relacionan internamente, sino del grado de organización, articulación y complejidad que se alcancen en sus interacciones con las demás.

Así mismo, estimo necesario resaltar la importancia que debe tener siempre el sistema político respecto del resto de sistemas, tal y como reconoce, entre otros, Heywood (1994:37):

*“Es mejor considerar el Estado no tanto como un conjunto de instituciones sino como una clase específica de asociación política que establece su jurisdicción soberana dentro de unos límites territoriales definidos. El Estado impone su poder supremo porque está por encima de todas las demás asociaciones y grupos, y sus leyes exigen la obediencia de todos los que viven dentro”.*

### **1.5.3.- Las últimas tendencias del análisis institucional a luz de las aportaciones de la Ciencia Económica**

En el anterior epígrafe, hice referencia a las cuatro corrientes básicas del Neoinstitucionalismo. En concreto, analicé tres de ellas, señalando que la última –el Neoinstitucionalismo Económico–, iba a ser objeto de un tratamiento exhaustivo posterior, debido a la fuerte implicación que esta corriente guarda con el objeto de investigación.

Quizás convenga aclarar que, para mí, cualquier sistema –también el económico–, debe estar sujeto a las premisas y condicionamientos del sistema político y no al contrario, toda vez que la finalidad que debe cumplir éste último sistema aludido

supera, en importancia y extensión, cualquier finalidad subyacente en los otros. Si he destacado que la política debe impregnar todas las esferas de la vida, ¿por qué constatamos que lo económico condiciona a lo político, cuando debiera ser al revés? La respuesta se puede encontrar en el excesivo peso que ha adquirido el individualismo, el eficientismo y el monetarismo como percepción subjetiva de valor de la economía de mercado, trasladando a un segundo lugar el sentido de lo colectivo, de lo compartido comúnmente por todos en la escala axiológica valorativa. Hay, pues, una tendencia a invertir los valores y primar los económicos sobre los demás.

Hecha esta puntualización, intentaré analizar seguidamente la corriente Neoinstitucional Económica para, más que compartir sus fundamentos constitutivos, abordar desde su crítica mi postura investigadora.

#### 1.5.3.1.- La aportación de la Teoría de la Elección Racional al Neoinstitucionalismo

Esta corriente emerge desde el enfoque de Elección Racional, propio del Conductismo, como método clave del estudio politológico actual. Este enfoque asume el individualismo metodológico y entiende las instituciones como sistemas complejos de reglas e incentivos que condicionan los comportamientos de los individuos a la hora de maximizar sus beneficios y presentan, clara y explícitamente, las bases para entender el comportamiento de los individuos considerados aisladamente<sup>107</sup>.

Esto lleva a reflexionar sobre la necesidad o no de estudiar las instituciones desde la Elección Racional, pues aparentemente no gozarían de excesivo interés en este enfoque, al enaltecer la autonomía y la libertad de elección de cada actor individual. Sin embargo, el Neoinstitucionalismo Económico acoge el estudio de las organizaciones con la finalidad de potenciar la capacidad explicativa de la Ciencia Política, por fomentar el dilema de la acción colectiva. Así, las organizaciones canalizan y restringen la conducta individual, a través de una estructura formal de incentivos y restricciones. Parece, a simple vista, que tal postura colisiona con los parámetros racionales que mueven la conducta de los individuos en libertad, pero esta doctrina insiste en sostener la importancia del marco institucional para la determinación de las preferencias

---

<sup>107</sup> Tal es así que algunos autores (Peters, 1999), lo tipifican como “*institucionalismo centrado en el actor*”, lo que a simple vista parece una contradicción.

ciudadanas maximizadas. Es, pues, una paradoja difícil de entender, el que los individuos creen y diseñen las organizaciones y, a la vez, se vean restringidos por ellas.

Desde esta situación inicial, el Nuevo Institucionalismo Económico no excluye, por tanto, el análisis de las organizaciones públicas de su universo de estudio, sino que lo enriquece con la Teoría de Elección Racional. Y de nuevo vemos cómo la información<sup>108</sup>, el flujo de datos, es un elemento distintivo y básico para entender el marco institucional en el que operan y se relacionan los actores sociales. Weingast (1996:184) aclara esta idea de la siguiente forma:

*“La Teoría de la Elección Racional proporciona un método sistemático para el estudio de los efectos de las instituciones, cuyas aplicaciones no sólo incluyen todos los elementos principales de la democracia moderna, sino una serie de temas de la política comparada, como son la étnica, los disturbios, la estabilidad democrática o las revoluciones. Los estudios realizados en esta línea destacan la importancia que tiene la información, como requisito válido para extender este enfoque”.*

Inciendo más en esta última idea, la decisión que tome cualquier actor político, debe tener en cuenta, no sólo componentes racionales, sino también componentes psicosociales. Una elección racional pura, –basada en teorías económicas de maximización de la utilidad–, consideraría que los individuos son sujetos racionales y egoístas, predecibles en las decisiones que adoptan porque éstas provienen de hechos ciertos y contrastables, cuya máxima aspiración reside en maximizar la utilidad de su interés personal y para lo cual necesitan acceder a la información completa que motive su decisión. Pero una elección nunca puede ser plenamente racional, pues a ésta le acompañan unos valores, un marco institucional determinado, los cuales influyen en la cantidad y calidad de información<sup>109</sup> de que dispongan para adoptar sus decisiones.

Insistiré, además en la importancia de la información desde la Teoría de la Elección Racional, añadiendo que no se trata únicamente de un problema de falta de información, sino más bien de un exceso de ésta, por la complicada labor que tiene el individuo para filtrar aquella que realmente le es útil, por el elevado coste –en tiempo y

---

<sup>108</sup> La Teoría Racional clásica consideraba que el individuo maximiza su beneficio porque dispone de información completa para adoptar sus decisiones y que las instituciones son meras maquinarias de datos, afirmación errónea porque sabemos que la información suele ser incompleta y poco estructurada normalmente.

<sup>109</sup> Una de las principales críticas a la Teoría de la Elección Racional se basa, precisamente, en que los individuos nunca poseen información completa y precisa en la que apoyar sus decisiones, pues ésta es inabarcable y difícil de estructurar.

en medios— que ello le puede suponer, por la cantidad de agentes informativos actuales que producen datos o incluso por las dificultades propias añadidas por el sistema político-institucional que, en vez de sumarse a una cultura de Transparencia, sigue apostando por la opacidad de la información y la dificultad para su acceso. Lo anterior, sin embargo, no obsta para reafirmarme en la idea de que la información siempre beneficia el correcto funcionamiento de las instituciones y facilita el desarrollo del ciudadano en sociedad<sup>110</sup>.

Siguiendo con el estudio del enfoque Neoinstitucional Económico, las instituciones son vistas como generadoras de procedimientos, de reglas que determinan qué y a quién se incluye en los procesos de adopción de decisiones, cómo se estructura la información, qué medidas pueden tomarse para maximizar el beneficio común y cómo deben integrarse las acciones individuales en las decisiones colectivas. Las organizaciones consiguen, en definitiva, reducir la incertidumbre social y mejorar los resultados políticos. Esta idea es recogida por North (1993:16), quien afirma que: “*la función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre, estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente), de la interacción humana*”.

Otra de las características de las organizaciones, desde este enfoque racional, es que éstas son vistas como auténticas estructuras de cooperación con las que resolver los problemas de acción colectiva, que evitan comportamientos disfuncionales de carácter individual, ambos argumentos con un claro componente finalista. Sin embargo, el nuevo enfoque no explica con detalle y rigor cómo se crean las instituciones.

Peters (1999) incluye, a su vez, tres puntos básicos a tener en cuenta en el análisis institucional emprendido desde la Elección Racional: a) el individuo siempre es el centro de todo proceso político, el cual actúa de manera racional y calculada para maximizar su beneficio personal y considera a las instituciones como un conjunto de reglas que moldean su conducta y establecen incentivos y restricciones a sus elecciones; b) busca la estabilidad en los resultados, restringiendo comportamientos individuales que puedan comprometer decisiones colectivas; y c) las instituciones surgen casi de la

---

<sup>110</sup> En este sentido, Leive y Molina (2007:24) señalan, con gran acierto, que “*si la igualdad política formal (para cada persona un voto) es un requisito mínimo de la democracia, la igualdad política sustantiva, uno de cuyos componentes principales es la distribución de recursos cognitivos entre la población, es un indicador de la calidad de la democracia dada su vinculación directa con uno de sus elementos cruciales: la medida en que el electorado puede tomar decisiones políticas informadas*”.

nada, pues no se tiene en cuenta el peso de la Historia en el diseño institucional y, desde este punto, el enfoque considera que lo importante no es el origen o el desarrollo de las organizaciones sino, sobre todo, el resultado que consigan éstas para la sociedad.

Esta lista es perfeccionada por Weingast (1996), al incluir otros rasgos distintivos del Enfoque Neoinstitucional Económico: a) en primer lugar, el autor considera que este enfoque genera una metodología explícita y sistemática en el estudio de los efectos que producen las instituciones en la sociedad, pues éstas moldean las elecciones individuales al establecer mecanismos de incentivación y restricción a la acción ciudadana; b) en segundo lugar, la metodología que genera dicho enfoque es comparativa, tanto en los modelos que toman como referencia como en los resultados que se producen. Además, el enfoque sirve tanto para estudiar las distintas instituciones dentro de un país como para el análisis de los efectos de instituciones similares en distintos países<sup>111</sup>; c) en tercer lugar, el estudio de las instituciones establece una teoría propia sobre su estabilidad, su forma y su supervivencia; y d) en cuarto y último lugar, el enfoque aporta fundamentos a pequeña escala para los fenómenos macropolíticos.

#### 1.5.3.2.- Los diversos enfoques y los niveles del Nuevo Institucionalismo Económico

Conocer los tipos de enfoque que existen dentro del Nuevo Institucionalismo Económico, también pueden facilitar la comprensión global de éste (Caballero, 2008:39-40), pudiéndose destacar los cinco siguientes<sup>112</sup>:

- a) Los Modelos que consideran las instituciones como reglas (Ostrom, 1974), que conciben a las organizaciones públicas como un medio para prescribir, proscribir y permitir conductas a los ciudadanos, por lo que entienden que éstas restringen los comportamientos individuales porque, buscando el beneficio individual en la elección, conducen a resultados colectivamente indeseables.

---

<sup>111</sup> Este rasgo distintivo alude a la posibilidad de generalizar resultados, como elemento esencial de cualquier proceso científico.

<sup>112</sup> La doctrina considera múltiples y diversos enfoques que resulta imposible de abordar en su totalidad.

- b) Los Modelos de reglas para adoptar decisiones. Las instituciones son vistas aquí como un medio con el que evitar el problema de la elección social, al condicionar el abanico de posibles alternativas y las posibilidades para que se produzcan las decisiones públicas. Por tanto, no puede apreciarse que las organizaciones constituyan un fin en sí mismas, sino que son el medio que facilita el cumplimiento de objetivos colectivos.
- c) Los Modelos que destacan el papel de los individuos en las organizaciones, señalando que las instituciones buscan sus objetivos colectivos pero a partir del análisis de los comportamientos individuales de los actores sociales, lo cual implica considerar dichos intereses como conjunto agregado de conductas que se imprimen en la sociedad.
- d) Los Modelos basados en la relación principal-agente, perspectiva muy útil tanto para estudiar las relaciones que se generan dentro de las organizaciones como para comprender las interacciones desarrolladas entre distintas organizaciones públicas.
- e) Los Modelos basados en la Teoría de Juegos, que explican la influencia de una institución en la sociedad a partir de un juego entre actores, de modo que si las conductas se reproducen, se impulsa una mayor tendencia a la cooperación, la colaboración y el cumplimiento de objetivos colectivos.

Conviene aclarar, pues, que aunque existen diferentes versiones del Nuevo Institucionalismo Económico, y que todas ellas comparten las premisas fundamentales del modelo matriz, al que ya se ha hecho antes alusión, e insisto también en la importancia que adquiere el marco institucional a la hora de desarrollar las preferencias individuales y convertirlas en opciones colectivas, e insisto en la aclaración de que deben ser las instituciones las que condicionen los cambios sociales.

Otro de los aspectos a destacar del Neoinstitucionalismo Económico es que, al igual que incluye múltiples enfoques, alcanza dos niveles diferentes (Weingast, 1996). Por una parte, existen posiciones doctrinales que, en el análisis organizativo, siguen considerando las instituciones como variables fijas y exógenas al proceso decisional, a

la actuación política<sup>113</sup>. Desde esta posición, estudian los efectos internos de las organizaciones pero no lo relacionan con el contexto en el que se desarrollan. Aquí, el análisis se centra en cómo las instituciones influyen en los resultados, constatando cómo los detalles de nivel micro tienen gran influencia sobre los resultados generales.

Por otra parte, en relación al segundo nivel que señala Weingast (1996), la doctrina trata de indagar en aspectos macro que trascienden al ámbito interno de las organizaciones y que las relaciona con el entorno, intentado responder a por qué las instituciones adoptan una estructura u otra y por qué éstas son alteradas en determinadas circunstancias<sup>114</sup>.

Continuando en el análisis, se señalará, a su vez, que son numerosas las aportaciones que se derivan del Neoinstitucionalismo Económico para el estudio de las organizaciones. Así, Williamson (1989), destaca que las instituciones generan sistemas de incentivos y de restricciones, que reducen los comportamientos oportunistas de los ciudadanos considerados individualmente, al organizar las transacciones que se llevan a cabo entre ellos y así conseguir que se obtenga un beneficio común mayor para la sociedad en su conjunto. El citado autor añade que para lo que sí sirven los modelos de conducta individual es para diseñar arreglos institucionales que regulen los comportamientos.

Otros autores como Olson (1993:573), señalan que el mensaje que aporta este nuevo enfoque es sustancial y muy necesario para la democracia liberal, toda vez que en las condiciones actuales, las instituciones resultan necesarias para definir y garantizar los derechos individuales que requieren los ciudadanos para mejorar su desarrollo social y económico y para disponer de una democracia de calidad, duradera en el tiempo, que controle al Estado, que limite el poder público y facilite el acceso a la información.

Hasta este momento, se ha hecho mención específica a las bondades y a los méritos que atesoran este tipo de corriente politológica, al enfoque Neoinstitucional. Sin embargo, debo dejar clara mi postura al respecto y destacar que entiendo las instituciones como el sistema por antonomasia de la realidad social, como aquel capaz

---

<sup>113</sup> Lo cual, aproxima este enfoque a los postulados propios de antiguo enfoque Institucional, sin realizar ninguna aportación sustantiva al sistema.

<sup>114</sup> Personalmente, no me va a interesar más indagar sobre este último concepto en esta investigación, por cuanto cómo se produzcan las relaciones interadministrativas, es uno de los factores que más va a influir en el grado de éxito que obtengan las políticas de reutilización de la información pública en España.

de agregar las preferencias individuales en colectivas, y cómo el sistema de referencia para el desarrollo económico. Comparto la visión ofrecida por Ferraro Cibeli (2009:83) cuando afirma que: “no se trata de que el Estado deba tener un rol promotor o protagonista en el proceso de la economía, sino principalmente de la construcción de un sistema de regulaciones y seguridad jurídica que asegure estructuras competitivas y, con esto, mercados eficientes”. Las instituciones políticas –y, en este caso, las Administraciones Públicas–, determinan el resto de sistemas sociales, y no tanto porque tienen encomendada la función de coerción y orden público, sino que, sobre todo, porque cumplen la finalidad de cohesión social en la que se legitiman.

El Neoinstitucionalismo Económico<sup>115</sup>, propone también entender a las preferencias ciudadanas como variables endógenas de las organizaciones públicas. Así, mediante la participación en las instituciones, los individuos desarrollan un sentido de comportamiento colectivo apropiado, según criterios y pautas normativos que contribuyen decisivamente a conformar sus acciones. Por este motivo, para este tipo de enfoque politológico, la acción social debe explicarse fundamentalmente por medio del sentido de lo normativamente apropiado, mientras que la acción maximizadora del interés individual es secundaria. Las preferencias individuales y los intereses particulares son condicionados por los ordenamientos institucionales, que mantienen su posición dominante a partir de los procesos de socialización y de cooptación. Así, las instituciones determinan la definición de los posibles cursos de acción política e influyen, a su vez, en la percepción de la realidad social por parte de los actores. Al respecto, Rivas Leone (20003:37) señala que:

*“La relevancia de la instituciones estriba, sea cual sea la perspectiva o el tipo de gobierno, en que conforman el principal medio y pivote a través del cual se estructuran no sólo la democracia, el sistema político, sino además, y de manera especial, nuestras prácticas políticas, conductas, reglas, normas, rutinas, códigos y naturalmente los procesos de socialización, participación e interacción social y política”.*

En este punto antes transcrito, queda al descubierto que las instituciones públicas ocupan un lugar preponderante en la sociedad, pero que ninguna de ellas –ya sean las mimas jurídicas, económicas, sociales, etc.–, son autosuficientes y pueden facilitar un estudio integral de la realidad en la que se circunscriben. Del mismo modo, el citado autor (2003:44), afirma que las instituciones son una forma de penetrar en la

---

<sup>115</sup> Me apoyo en el estudio realizado por Caballero Mínguez (2008), a la hora de abordar los principales aspectos del Enfoque Neoinstitucionalista Económico en la Ciencia Política.

explicación política pero no constituyen la explicación política en sí mismo, configurándose el enfoque Neoinstitucionalista como: “*una de las expresiones más acabadas de la transdisciplinariedad y, naturalmente, de los avances de la Economía y la Ciencia Política*”.

Por su parte, Caballero Mínguez (2008:41), hace referencia a algunos de los retos a los que se enfrenta dicha dirección politológica en la actualidad: a) el estudio profundo del papel central de la información pública en las instituciones; b) un esfuerzo aún mayor por extender su campo de aplicación a otros países; c) el tratamiento del conjunto de fenómenos que no han sido tratados o que han sido escasamente estudiados hasta el momento desde el Nuevo Institucionalismo; o d) la relajación del método en el cumplimiento de sus premisas características. En definitiva, hace preciso, desde este enfoque, superar su excesiva funcionalidad e intencionalidad racional y llegar a conseguir una teoría más robusta sobre las dinámicas de equilibrio, de relación, de interacción, generadas en las instituciones.

La crítica más frecuente<sup>116</sup> vertida por la doctrina y que puede fragmentar la intencionalidad del Nuevo Institucionalismo Económico, viene de la mano de autores como Moe (2005) quienes, con gran acierto, afirma que muchos de los análisis auspiciados en dicho enfoque, subestiman las asimetrías de poder en las organizaciones. Como he tenido ocasión de comprobar al inicio del estudio, el poder es esencial para comprender las dinámicas institucionales y el aludido autor considera que éste sigue en la periferia del enfoque, debiendo incorporarse inmediatamente a su estudio. De igual modo, propone que, para integrar el estudio del poder en el enfoque, se centren los esfuerzos, más que en explorar sobre el grado de coerción y fuerza que ejercen las instituciones en la sociedad, los hagan sobre los marcos de referencia esenciales que aportan al sistema político para lograr la cohesión social.

Resumiendo lo anterior, el enfoque Neoinstitucional Económico estudia cómo las instituciones formulan e implementan las directrices, cómo definen las reglas y procesos del juego, cómo construyen la agenda pública, cómo prohíben y permiten los comportamientos ciudadanos y como, con todo ello, condicionan el sistema económico al subsumir a éste a otro de mayor entidad, al sistema político. Pero dejan algunas lagunas al intentar explicar los aspectos distributivos en el análisis de los asuntos

---

<sup>116</sup> Sin embargo, el gran acierto de este enfoque reside en que, más allá de mostrar las insuficiencias de otras corrientes, se ha centrado en elaborar metodologías que superen sus capacidades.

económicos públicos, desde planteamientos situacionales y relacionales (Toboso López, 2013:206).

1.5.3.3.- La aportación de la Nueva Economía Institucional a nuestro objeto de investigación: el Neoinstitucionalismo Transaccional

A la luz de las aportaciones de la Ciencia Económica a la disciplina politológica, va a surgir con fuerza en estos últimos años un enfoque, denominado Nueva Economía Institucional, cuyos principales valedores son Williamson (1989), Ostrom (1974) o North (1993), entre otros. Estos autores intentan profundizar más allá de lo que la Teoría de Elección Racional consiguió –sobre todo, desde la perspectiva de acción colectiva–, y explicar así la importancia de las instituciones en la vida social utilizando, a tal fin, un lenguaje económico, pero integrando conceptos de otras disciplinas como el Derecho, la Ciencia Política, la Sociología o la Historia, como ya hicieran los clásicos.

La Nueva Economía Institucional parte de dos ideas centrales: las instituciones importan, mucho, y deben ser analizadas si se quiere alcanzar un conocimiento integral de los problemas de la sociedad. A su vez, éstas inspiran nuevos aires en el estudio económico, pues ofrecen respuestas que los clásicos no habían desarrollado renovando la metodología de análisis, abordando el cambio en el desarrollo económico desde el necesario cambio institucional, condicionando así el primero al segundo de ellos.

Lo que sí conserva esta aproximación son los presupuestos básicos del análisis económico, cuales son la escasez y la competencia pero, a su vez, cuestiona la supuesta racionalidad de las elecciones de los individuos y recupera la dimensión social, histórica y normativa al análisis institucional<sup>117</sup>. Así, este nuevo enfoque, señala que las economías evolucionan y en su transformación intervienen diversos factores, siendo el más determinante de todos ellos, el institucional. En este sentido, Caballero Mínguez (2008:51) afirma lo siguiente:

*“A la constatación empírica de la imposibilidad de satisfacer la totalidad de las necesidades humanas con unos recursos escasos, aunque crecientes, la economía ha enfatizado su condición de ciencia de la elección: es preciso optar por destinar los recursos a satisfacer unas necesidades, mientras otras quedan sin satisfacer”.*

---

<sup>117</sup> Como he tenido ocasión de señalar, estas disciplinas han condicionado, desde el inicio, los estudios de la Ciencia Política y, por ende, los de las instituciones. No hay que obsecarse en lo que nos es propio y olvidar aquello que nos afecta, porque las sociedades actuales son complejas, cambiantes y requieren de análisis multidisciplinares para entender la motivación y la finalidad de aquéllas.

Finalmente, debo dejar claro que, aunque no comparto cuál es el papel predominante que se le ha dado a la Economía en estos últimos años, sí reconozco las valiosas aportaciones que ha tenido dicha Ciencia a la hora de delimitar nuestro objeto de investigación, siendo conscientes de que la Economía ha conseguido renovar el estudio politológico y revitalizar la dirección bidireccional existente entre ambas disciplinas<sup>118</sup>. Por ello, se tiene en cuenta la última tendencia que se ha desarrollado desde este enfoque económico y que nutre el estudio politológico, que es la corriente denominada Neoinstitucionalismo Transaccional, de la que Caballero Mínguez (2008) es un fiel exponente y cuya doctrina permite entender someramente qué la caracteriza. Considero que los postulados que se defienden desde este enfoque, pueden explicar algunas de las deficiencias que muestran los estudios institucionalistas tradicionales, aunque personalmente discrepo en la manera en que se tratan y la importancia que éstas adquieran desde su propia visión.

Dado el propósito de facilitar la comprensión del enfoque Transaccional, intentaré seguidamente aclarar las características fundamentales de esta compleja tendencia de estudio. El enfoque Neoinstitucional Transaccional viene precedido de los estudios de la Economía de los Costes de Transacción y de la Nueva Economía Institucional (Williamson, 1989). El principio rector de este enfoque es, pues, que la actividad política exige un conjunto de transacciones, las cuales generan determinados costes de intercambio, hecho del cual se deriva el papel fundamental que adquieren las instituciones como agentes facilitadoras de los intercambios y reductoras del gasto que éstos les ocasionan.

Esto se produce tanto para transacciones políticas que se llevan a cabo entre ciudadanos y decisores públicos (North, 1993), como para aquellas transacciones en las que los participantes son decisores públicos en exclusiva (Weingast, 1986). Por tanto, el enfoque utiliza, como unidad última de análisis, la transacción política, explicando la evolución de las relaciones políticas desde los intercambios que se producen entre los actores del sistema y señalando la relevancia que tienen las instituciones en los mercados políticos. Estos últimos mercados aludidos, entrañan una serie de características que los hacen únicos, peculiares, susceptibles de ser analizados de forma aislada, ya que asumen las deficiencias que se derivan de una sociedad que posee unos

---

<sup>118</sup> Esta es una simple constatación que dista mucho de conseguir el tan ansiado “*matrimonio*” entre la Ciencia Política y la Ciencia Económica que propugnan autores como North (1999).

derechos políticos incompletos, un cumplimiento imperfecto de acuerdos de intercambio, información imperfecta y costosa, modelos complejos de decisión de los agentes y racionalidad limitada en la elección pública. De este modo, la estructura institucional de la política actúa para resolver dichas deficiencias, a modo de reglas que, de manera ordenada, estructuran los incentivos, determinan el volumen de los costes de transacción y miden el resultado político ofrecido a los ciudadanos.

Lo que diferencia a los valedores de este enfoque de los economistas neoclásicos es que, mientras éstos últimos asumen en política un escenario de costes de transacción nulos –de modo que, en ese caso, la política debería corresponderse con el mero intercambio de derechos políticos hacia quienes más los valoran y el proceso político no importaría ya que se lograría la eficiencia en el resultado–, la doctrina Neoinstitucionalista Transaccional defiende que sí existen costes de intercambio en política y que son, precisamente, las instituciones las que consiguen reducirles. Tal defensa resulta bastante lógica de asimilar, más aún si tenemos en cuenta el coste de transacción que genera la asimetría de información pública en el ámbito institucional. Así, en palabras de Caballero Mínguez (2008):

*“El Neoinstitucionalismo Transaccional asume que la información es costosa y que los mercados políticos están plagados de costes de transacción, que los actores usan modelos que subjetivos para explicar su entorno, que los acuerdos se cumplen sólo imperfectamente y que el paso del tiempo y la senda son relevantes para el estudio de lo político”* (p. 67).

Seis son las proposiciones básicas que requiere el Neoinstitucionalismo Transaccional para poder encajar su teoría en la disciplina politológica (Caballero, 2008:62), y son las siguientes:

- a) La aplicación al ámbito político de la visión transaccional lleva a considerar la interacción política como un conjunto de relaciones entre las instituciones públicas.
- b) Las instituciones públicas –en especial, la Administración Pública–, instruyen las reglas del juego político, interviniendo de un modo decisivo en el modelado de los incentivos que ofrecen a los individuos y determinando, en gran medida, los resultados.

- c) En la relación causal que se establece entre las instituciones y resultados que éstas producen, cobran particular relevancia las estructuras organizativas formales, pero también las informales.
- d) Los costes de transacción tienden a ser mayores en el ámbito político que en el ámbito económico, por lo que el diseño de una estructura institucional eficiente resulta más complejo de materializar en el sistema político.
- e) Se está asistiendo a la progresiva visión de las políticas públicas como resultado de una cadena de transacciones políticas intertemporales, por lo que el enfoque cobra especial relevancia en el análisis de la realidad social.
- f) El enfoque concede un especial protagonismo a la noción de compromiso, lo que ensalza el papel que juega el Estado en la sociedad, al ser éste su mayor exponente.

Sin duda, la principal aportación del enfoque Transaccional al ámbito de conocimiento de la Ciencia Política es considerar las instituciones, la Administración Pública, como agentes economizadores de los costes transaccionales, pues: *“la actividad política real se caracteriza por la presencia de costes de transacción positivos, de ahí la relevancia de la estructura institucional y política, pues determina el nivel de los costes en los mercados políticos y, por ello, el nivel de acercamiento al óptimo social”* (Caballero Mínguez, 2008).

Para concluir el estudio de este enfoque Neoinstitucionalista Transaccional, añadiré que el citado enfoque recibe unas claras influencias de la Nueva Economía Institucional, sobre todo en lo referente a las perspectivas de estudio de los costes transaccionales. De este modo, puede señalarse que existen dos perspectivas, estrechamente relacionadas con el análisis de las relaciones interorganizativas desde dicho modelo (Caballero Mínguez, 2008:55):

- a) La primera de ellas, la perspectiva macroanalítica, se centra en el estudio del marco institucional y el efecto que genera en los resultados económicos, así como en el estudio del proceso de cambio inherente a cualquier organización y su interrelación con la Economía. Así, esta perspectiva Transaccional

analiza la relación entre el entorno institucional y la dinámica de la producción, del cambio y de la distribución.

- b) La segunda de ellas, la perspectiva microanalítica, analiza cómo, dado un marco institucional, las unidades económicas deciden cooperar o competir en función de los costes de transacción que se produzcan, abriendo el estudio a la maraña organizativa, a la caja negra de las organizaciones. Las instituciones se entiende que son creadas por un grupo de individuos para maximizar sus beneficios o bien alcanzar los objetivos planteados.

Con ello, se finaliza, pues, el presente epígrafe recogiendo las principales aportaciones que el enfoque Transaccional aporta al estudio de las instituciones y a la relación que mantienen, ya desde hace años, la Ciencia Política y la Ciencia Económica. Así, las organizaciones públicas son vistas como reglas del juego en una sociedad, a modo de limitaciones ideadas por los seres humanos para poder vivir en colectividad. Las instituciones reducen la incertidumbre porque estructuran la vida común, minoran los costes de transacción que se generan en los intercambios de información y son la guía que ilumina el camino para la convivencia pacífica de los ciudadanos<sup>119</sup>.

#### **1.5.4.- Mi postura de partida**

Antes de manifestar mi postura concreta que voy a adoptar en el desarrollo de la presente investigación, revisaré la hipótesis de partida que he planteado para, con ayuda de la Metodología y del Marco Teórico, afrontar el estudio doctoral. Como señalé con carácter previo, se parte de la suposición de que el cambio institucional determina el cambio económico en cualquier sociedad, tal y como defiende el enfoque Neoinstitucional de la disciplina politológica.

La hipótesis de partida enunciaba cómo las relaciones interadministrativas, determinan el desarrollo de la política de reutilización de la información pública en la sociedad. Así, una mayor Transparencia en las instituciones facilitaría la correcta

---

<sup>119</sup> En referencia al objeto de esta investigación, las instituciones procesan y generan información con la que disminuyen el riesgo y las incertidumbres y simplifican la realidad, además de condicionar los aspectos formales e informales del resto de organizaciones y del diseño organizativo que les es propio.

canalización de los flujos informativos, lo cual influiría, a su vez, en la disposición que de tal información pudieran obtener los ciudadanos. Por tanto, he centrado mi atención en investigar cómo se producen las relaciones interadministrativas en materia informativa, pues de ello depende la correcta implantación de la política de reutilización en nuestro país.

Por ello, conviene puntualizar lo que entiendo por institución, una vez revisadas algunas de las posiciones doctrinales mayoritarias el concepto. Como he tenido ocasión de señalar, son diversas las definiciones que se han suscitado en la doctrina sobre este término tan complejo –y a la vez tan necesario–, para la Ciencia Política: desde autores que preferían limitar las instituciones al concreto y estricto sentido formal (reglas, procesos, rutinas), hasta aquellos otros autores que no se conformaban con su análisis estático y lo enriquecían teniendo en cuenta su sentido informal (relaciones, valores, cultura organizativa, etc.). En mi opinión, la institución, el marco institucional, debe ser entendido en este último sentido señalado.

¿Es lo mismo hablar de institución que de organización pública? Muchos autores coinciden en la necesidad de distinguir ambos conceptos. Por ejemplo, Baena del Alcázar (1985:72) define institución como "*formación estructural, hábito o relación social que tiene cierta permanencia en una sociedad determinada*", haciendo referencia a esa perspectiva estatista que muchas veces se le da, pues ésta siempre permanece a pesar de los procesos de cambio que se generen y pese a que no pueda contemplarse como realidad estática. El propio Durkheim (1987), definió institución como "*una manera colectiva de pensar y de actuar*", en un contexto de continuo cambio social.

Lo anterior, me ha llevado a utilizar un concepto más operativo de institución, cual es el de organización para que, sin perder ese sentido de estabilidad que introducen ciertas prácticas sociales con las que se responde a las controversias ciudadanas, se otorgue dinámica al proceso y se destaque la pluralidad de relaciones de poder que entran en juego, adecuando la institución clásica a la realidad social del momento.

En este sentido, en el estudio de las organizaciones públicas se diferencian tres dimensiones básicas, que requieren unos enfoques específicos para abordar cada una de ellas pero sin perder de vista una comprensión global de todas para apreciar las sinergias que se producen entre ellas. Tal y como señala Ramió Matas (1999:17), y que son los siguientes:

- a) La dimensión socio-técnica: de ella se resaltan los elementos clásicos y más distintivos de las instituciones como son el entorno, los objetivos, la estructura administrativa, los recursos humanos, los recursos tecnológicos, financieros y materiales, las funciones o los procesos administrativos.
- b) La dimensión político-cultural: que, fundamentalmente, recoge todo lo relacionado con el poder, el conflicto y la cultura organizativa. Así, las instituciones se analizan como realidades políticas donde los actores van cumpliendo sus objetivos -ya sean éstos individuales o colectivos-, mediante estrategias que se diseñan según su capacidad de control sobre los recursos y según su influencia en la adopción de decisiones.
- c) La dimensión de control y de mejora: que analiza todo lo que tiene que ver con la información, el control y el cambio y mejora organizativa. Todas las instituciones fiscalizan continuamente los elementos que las constituyen e impulsan lógicas de cambio y adaptación de éstos a las necesidades que demanda la sociedad.

Tras lo anterior, me reafirmo en la idea de considerar que las instituciones no constituyen únicamente rutinas, procedimientos y normas formales, sino que también generan verdaderas interacciones, culturas organizativas y campo dinámico de conocimiento. A semejanza de lo que ocurre con los seres vivos, nacen, crecen, se desarrollan y mueren. En definitiva, están expuestas continuamente a la incertidumbre y al cambio<sup>120</sup>, como los seres humanos, y ello se manifiesta en cualquiera de las tres dimensiones descritas. De ahí que no deba olvidarse la relevancia de otras disciplinas en el análisis de las instituciones, sobre todo de la Historia, el Derecho o la Sociología. Y como ya he tenido ocasión de señalar en epígrafes anteriores, centraré mi atención en un marco institucional muy concreto, cual es el definido por la Administración Pública, como campo de conocimiento politológico.

---

<sup>120</sup> Autores como Del Campo García (2013:102-103), hacen hincapié en el estudio de “*dilema institucional*”, referido al cambio que experimentan las organizaciones públicas en un entorno complejo y, especialmente, analizan sobre las siguientes cuestiones: ¿Cuáles son las mejores instituciones para que pueda desarrollarse un buen gobierno en Democracia? ¿Qué factores explican la gran diversidad de entramados institucionales? ¿Qué implicaciones generan en la sociedad las diferencias institucionales para la conducta política, el poder o los resultados del proceso político? Estas preguntas enriquecerán la respuesta que pueda reflejar la hipótesis de esta investigación.

La Administración Pública, por cuanto ente dotado de poder público para el cumplimiento de la finalidad de cohesión social, está constituida por una serie de medios, procesos, rutinas, normas, procedimientos, cultura organizativa, valores y relaciones formales e informales que influyen en la vida diaria de los ciudadanos y que condicionan las alternativas a las que éstos pueden optar en su desarrollo vital. Lo antedicho provoca una dicotomía, pues la composición de las instituciones la determinan las sociedades y a la vez, éstas condicionan la vida en colectividad de los ciudadanos. Por eso, he hecho especial hincapié en la importancia que adquiere su legitimación, pues las organizaciones públicas prestan un servicio impagable para lograr el bienestar ciudadano y la calidad de la Democracia. Al respecto, resulta muy aclaratoria la reflexión de Vargas-Machuca Pérez (2012), quien señala que:

*“La competencia cívica –esa acertada combinación de motivaciones y disposiciones entre las que están la obediencia y la lealtad al marco legal e institucional, la tolerancia, la capacidad crítica de los ciudadanos–, representa un ejercicio de autocomprensión colectiva que permite a los mismos calibrar hasta qué punto las instituciones y el desempeño de sus principales actores políticos, incluidos ellos mismos, son congruentes con el modelo democrático y sus pautas” (p. 50).*

Además de las grandes transformaciones que han acontecido en la realidad política en los últimos años<sup>121</sup> y que han generado cambios decisivos en el marco institucional, debemos señalar que se ha producido, a su vez, un fuerte incremento en el número de organizaciones, lo cual también dificulta el estudio del citado marco. Así, lo manifiesta Rivero Ortega (2011:116), al considerar que: *“el incremento del número de órganos y entes administrativos trae consigo la multiplicación de los trámites procedimentales, produciendo como efecto la ralentización de los tiempos de respuesta e incrementando también el riesgo de contradicción o falta de coherencia interna organizativa”*.

Si puede entenderse que la Administración Pública condiciona las alternativas vitales, entonces, los cambios que en ella se produzcan, determinarán las transformaciones sociales y económicas. Dicho cambio institucional está altamente condicionado por cómo se lleva a cabo su funcionamiento interno, por cómo se

---

<sup>121</sup> Algunos de estos cambios se traducen en la pérdida de credibilidad de las instituciones como confirmadoras 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, privatización y globalización, la descentralización y desconcentración funcional y orgánica de las organizaciones o el veloz desarrollo de la Sociedad Tecnológica.

establezcan sus objetivos o por cómo se adapten sus unidades al entorno. Por tanto, si no somos capaces de diseñar adecuadamente las organizaciones, si no conseguimos que cambien desde dentro, difícilmente podrán observarse los cambios hacia fuera en su relación con el resto de los actores que intervienen en el proceso político. Es por ello que la presente investigación se centrará en el estudio de las relaciones que se producen en la esfera interna de las instituciones, esto es, en las relaciones interadministrativas, por cuanto de ellas dependerá el cambio económico al exterior, la política de reutilización.

No obstante, soy consciente de la complejidad y de la amplitud con la que se producen estas relaciones interadministrativas y, por eso, he acotado el campo de estudio sólo a aquellas relaciones internas que se originan entre Administraciones Públicas en materia de información, lo cual tampoco simplifica demasiado esta investigación, por las complejidades que trae consigo el análisis de la información pública en cualquier ámbito de conocimiento. Al respecto, Nieto García (2002:6), afirma que: *“ante la avalancha de información que actualmente se padece, el gran peligro no consiste en carecer, sino en verse inundado por ella”*.

Una vez determinada la dirección del cambio institucional, voy seguidamente a profundizar en el estudio del grado de dependencia que este cambio ejerce sobre el cambio económico. Tal visión queda justificada como acertadamente refleja, entre otros, Canales Aliende (2014c:467), en que *“el cambio de las instituciones políticas y administrativas implica no sólo una mejora en sí mismas o <ad intra>, sino que también se ha demostrado que ejerce un papel importante cara al crecimiento económico y a la cohesión y movilidad social”*. Para ello, haré también alusión a aquellas aportaciones doctrinales más sobresalientes que he extraído del Marco Teórico de Investigación.

Así, el Neoinstitucionalismo, como enfoque politológico, centra su atención en el tratamiento de las organizaciones, en las dinámicas y en las relaciones que se generan entre ellas. Por ello, este enfoque puede ayudarme a determinar la influencia que ejercen las relaciones interadministrativas en el cambio económico, recordando que éste último se va a manifestar en una política concreta, en la de reutilización de la información pública en la sociedad.

Sin pretender consagrarse como una teoría completa en el análisis de la Ciencia Política sino, fundamentalmente, como una corriente a partir de la cual se pueda desarrollar una metodología precisa y válida para el análisis organizativo, lo cierto es que el Neoinstitucionalismo se aleja de los enfoques predecesores al incluir, en el estudio los valores y la cultura política inherentes a cualquier sociedad, y no sólo las formas legales o las estructuras políticas de las instituciones. Así lo ponían de manifiesto March y Olsen (1984):

*“El Neoinstitucionalismo resta énfasis a la dependencia de la política respecto de la sociedad, en favor de una interdependencia entre ambas que son relativamente autónomas; restan énfasis a la primacía simple de los procesos micro y de la historia eficiente; restan énfasis a metáforas de la elección y de los resultados en favor de otras lógicas de acción y de la centralidad de los significados y de la acción simbólica” (p. 742).*

En base a lo anterior, concluyo, pues, que las instituciones determinan, ordenan, modifican y hacen posible las elecciones individuales que, en ningún caso, gozan de absoluta racionalidad, tal y como lo habían querido mostrar estudios anteriores. La economía no puede hacerse eco de las sutilezas de un análisis más integral que requieren las organizaciones, que más que preocuparse por el individuo en exclusiva, lo hace de éste en colectividad. No resulta válida la posición tomada desde la Teoría Racional en lo que respecta a las decisiones ciudadanas pues, entre otros motivos, los ciudadanos no disponen de información completa con la que elegir una de entre las posibles alternativas que se les pueden presentar. Y profundizando más en esta idea, si las Administraciones Públicas dispusieran cuantos datos obrasen en su poder, las decisiones que pudiesen adoptar los ciudadanos, serían más cualificadas pero insuficientes para saber optar por alguna de las alternativas que maximicen su beneficio personal.

Hay que incidir también en el hecho que el valor en la disposición de información por parte de los poderes públicos, no es una prebenda al ciudadano para ayudarlo de forma individual, sino que, sobre todo, es una labor básica y necesaria en cualquier sistema democrático que ayuda al desarrollo del ser humano en colectividad, en la adopción de decisiones colectivas<sup>122</sup>. Así, el poder público que ejerce la

---

<sup>122</sup> En este sentido, Aguiar González (2013:250) realiza un estudio de cómo afecta el análisis institucional a las decisiones imparciales, llegando a la conclusión de que dicha imparcialidad queda restringida por: a) la falta de claridad respecto de las posiciones que ocupan los actores en los procesos de decisión; b) la falta de información sobre acciones y resultados; y c) los intereses privados de los actores y el coste que les supone renunciar a esos intereses.

Administración Pública sólo es válido si se conoce por el ciudadano, si las instituciones iluminan sus actuaciones cultivando la Transparencia, porque es a él al que le corresponde en colectividad.

Así mismo, cabe señalar que las instituciones actúan de manera autónoma respecto del resto de organizaciones sociales, aunque ello no signifique que deban funcionar al margen de éstas últimas para la consecución de sus objetivos y para lograr la tan ansiada cohesión social. Es evidente que existe una interdependencia entre todas las instituciones, pero se reitera la posición de superioridad de las organizaciones políticas sobre las demás. Por eso, no se puede supeditar el comportamiento de las instituciones políticas al del resto de organizaciones –incluidas las económicas–, pues la relación de causalidad se construye, precisamente, a la inversa<sup>123</sup>. El marco institucional es la guía de referencia, la que establece las normas, los procedimientos, los valores, la cultura organizativa, componentes esto últimos que son el cimiento que unifica la acción social, que aminoran la incertidumbre que produce el cambio, que equilibran y ordenan la convivencia pacífica de los ciudadanos. Y estas funciones las ejerce dicho marco en exclusividad, por lo que, inevitablemente, trasciende del resto de las organizaciones, al situarse como el modelo referencial de todas ellas.

Por la razón señalada precedentemente, considero que la información pública no otorga poder a las Administraciones Públicas, que ya lo tienen por la función social que realizan y porque los propios ciudadanos las han investido de él. La información pública no les pertenece, no puede permanecer estancada en los archivos y los registros y supeditada a los férreos controles de su conservación y de su custodia. Esto sólo puede ser un síntoma de debilidad institucional, de miedo a que se sepa lo que esconden las organizaciones, en definitiva, de desconfianza social generalizada. El poder reutilizar los datos que las Administraciones Públicas generan, no supone una intromisión en su funcionamiento o una vulnerabilidad en la planificación de sus objetivos sino que, por el contrario, simplemente es un deber que éstas tienen para con la sociedad. Otra cosa es que, para mantener el orden social, el marco institucional establezca una serie de requisitos o de condicionantes para que la reutilización se produzca, pero siempre bajo

---

<sup>123</sup> Reitero la idea de que son las instituciones económicas las que condicionan el resto de instituciones, lo cual no es incompatible con el hecho de que éstas primeras, justifiquen su mejora en la adaptabilidad social en un entorno complejo y cambiante.

la premisa de que el interés colectivo, el equilibrio social, el orden institucional es, ante todo, lo que debe imperar en las Administraciones Públicas.

La Ciencia Política necesita, pues, simplificar la interpretación de la conducta individual maximizadora de preferencias para poder comprender el comportamiento de los actores en colectividad. Para ello, es imprescindible que se nutra de la capacidad empírica y generalizable que ofrecen otras disciplinas, para poder predecir comportamientos sociales en determinadas situaciones y con ello, disminuir el conflicto social. Los costes transaccionales analizados anteriormente informan de ello, y nos ofrecen una visión empírica de la importancia que tienen las instituciones a la hora de reducir el coste o mitigar el riesgo en el intercambio de determinados bienes sociales. Por ello, si las Administraciones Públicas mejoran su funcionamiento interno, si son capaces de optimizar los recursos que poseen, si normativizan adecuadamente sus procesos, si consiguen fomentar las relaciones formales e informales que acontecen en su interior en materia informativa conseguirán, no sólo reducir el coste del intercambio de datos produciendo un beneficio directo a la sociedad, sino también logrará modernizarse a nivel interno para cumplir mejor con sus objetivos<sup>124</sup>.

De acuerdo a lo anterior, puede afirmarse que las instituciones son capaces de adaptarse y de reformarse y, con ello influir en los procesos de cambio de las organizaciones económicas, pues aprenden de la experiencia y del bagaje acumulado durante muchos años de existencia; y retomando los postulados del clásico Institucionalismo cuando hacía hincapié en el claro influjo que ejercía sobre él otras disciplinas académicas, especialmente la Historia. Cuando se analizan las organizaciones, se debe ser muy consciente que éstas no han surgido del vacío más absoluto o por generación espontánea, sino que responden a la larga y continuada influencia que, sobre ellas, ha ejercido el devenir de los tiempos. No puede modernizarse partiendo de cero, con técnicas miméticas alejadas del contexto en el que se circunscriben las instituciones, pues los ciudadanos no las sentirían como propias y no entenderían su existencia y las capacidades que despliegan para lograr la cohesión social.

---

<sup>124</sup> Al respecto, Meilán Gil (2007:506) sostiene que *“la Administración Pública, en una democracia que está en el candelero de la opinión y el juicio de la sociedad, debería presentarse como portadora de principios y valores, en una admirada ejemplaridad”*. Se precisa, pues, de ética pública en la Administración.

La modernización es un proceso difícil, largo, y muchas veces conflictivo. Las instituciones se desarrollan históricamente para poder alcanzar cierta estabilidad en el tiempo, una estructuración organizativa y una formalidad en sus procesos internos y en los modos de relacionarse entre sí y con otras; y en ello reside su fortaleza y legitimidad, en su capacidad de adaptación al medio en el curso de los tiempos y en guardar la estabilidad del sistema en una situación de inestabilidad del medio constante. Al respecto, Aranguren Gonzalo (2005), ofrece una explicación que comparto fehacientemente sobre la necesidad del cambio institucional, mostrando fiel reflejo de las demandas ciudadanas y observando cómo, la realidad de las organizaciones, no debe permanecer tampoco inmutable a la realidad social en su conjunto:

*“El mundo no está acabado; está siendo, y nuestro modo de estar en el mundo es, necesariamente, transformándolo. Somos seres de transformación, esto es, descubridores de realidades preñadas de posibilidades, observadores de potencialidades en nosotros y en las personas con las que vivimos, trabajamos, gozamos o sufrimos. Hemos recibido una realidad social repleta de fisuras y grietas por las cuales destilan innumerables formas de inhumanidad y de injusticia; de nosotros depende ser capaces de forzar lo recibido, modificándolo e inventando nuevas realidades. (...) debemos movernos desde un nuevo imperativo categórico, no de naturaleza calculadora-racional, sino desde la razón que siente y se com-padece: Obra de tal modo que extraigas de la realidad posibilidades inéditas de humanización” (p.12)*

Del estudio del comportamiento institucional en el tiempo y en la Historia, se pueden reflejar las pistas para afrontar el cambio social. Del análisis de cómo surgieron y cómo se estructuran las relaciones interadministrativas en nuestra sociedad, se puede establecer sus puntos de mejora. Y del análisis de las mejoras en dichas relaciones, pueden perfilarse las líneas maestras necesarias que guíen el cambio económico. El *qué*, el *cómo*, y el *para qué* de las relaciones interadministrativas en el intercambio de información pública, condicionan la política de reutilización en el Sector Público.

Así, Vallespín Oña (2000:19) afirma que: *“en una sociedad democrática, la política no sólo es <aquello que hacen los políticos>; es lo que todos tenemos en común y que a todos nos afecta por igual”*. Sostengo, pues, el papel fundamental que deben asumir las instituciones –las Administraciones Públicas–, en la vida colectiva. Éstas son indispensables, necesarias y básicas para cumplir la finalidad exclusiva de cohesión social y son las que deben guiar el cambio económico, reduciendo las incertidumbres, y otorgar significado y significado a la Democracia. En este sentido, la información pública es el engranaje que sustenta el aparato institucional.

El enfoque Neoinstitucionalista nos ha aportado la idea de que la mejor manera de entender los procesos políticos, es asumir la importancia de las preferencias colectivas y no la consecuencia agregada de los comportamientos individuales, y que los acontecimientos políticos son el resultado de múltiples factores y de la evolución que las organizaciones han experimentado a lo largo de la historia, más allá de los simples e ineficientes enfoques legales y formalistas. El Nuevo Institucionalismo enriquece pues, si duda, esta investigación, ya que asume el estudio de las Administraciones Públicas desde la perspectiva del poder público, por lo que no sólo hay que estudiar qué son las instituciones, sino también cómo éstas se manifiestan en relación con otras organizaciones sociales.

Entiendo, por tanto, que las instituciones políticas, además de constituir restricciones a la elección de los individuos, también crean instrumentos que motivan sus actuaciones. En el objeto de esta investigación, tal afirmación resulta evidente, pues de cómo se gestionen, se conserven y se difundan los datos a nivel interadministrativo, dependerá la correcta implantación de la política de reutilización de la información pública en España. Las instituciones no siempre limitan y coartan la libertad ciudadana, sino que también facilitan y motivan la participación. Y, en el referido sentido: *“las Administraciones Públicas tienen que estar preparadas para proporcionar, en cualquier momento, una información de calidad, correcta, comprensible, transparente, fiable, segura, ágil, automática, en tiempo real y ajustada a las demandas de los ciudadanos”* (Pastor Albaladejo, 2001:280).

## **I.6.- Los Objetivos de este Trabajo de Investigación**

Los objetivos de cualquier trabajo de investigación constituyen la guía, la hoja de ruta que debe seguirse para llegar a alcanzar el conocimiento del objeto de estudio. Éstos expresan de forma sintética, clara, concisa, precisa y directa las finalidades que queremos alcanzar con el trabajo y deben estar presentes a lo largo de todo el proceso investigador. Los objetivos son propósitos, aspiraciones, posibles soluciones a

problemas sociales, diagnósticos generales del estado de un tema, resultados que queremos lograr, a modo de construcción investigadora<sup>125</sup>.

He querido incluir en el estudio un objetivo principal, para después reunir, en tres bloques diferentes, otros objetivos que también pretendo alcanzar: a) por una parte, aquellos relacionados con el objeto de la investigación, esto es, con la información pública; b) por otra parte, los relacionados con el cambio institucional, esto es, con las relaciones interadministrativas; y c) por último, los objetivos relacionados con el cambio económico, esto es, con la política de reutilización de la información del Sector Público; y los expongo a continuación.

### **I.6.1.- El objetivo principal de la Investigación**

El propósito principal del presente trabajo, el cual está íntimamente conectado con mi hipótesis de investigación, se resume del siguiente modo: *verificar cómo los cambios que se producen en el marco institucional, condicionan y determinan los posibles cambios que ocurran el marco económico, en una materia tan concreta como la de reutilización de la información pública en España*. Dicho de otro modo, pretendo demostrar en qué medida el éxito de la política de reutilización de la información pública en España –la cual genera cambios económicos de gran trascendencia–, va a depender de cómo se establezcan y desarrollen las relaciones interadministrativas en el intercambio de dicha información –lo cual traerá consigo importantes cambios a nivel interno en la Administración Pública–.

En este sentido, esta intención investigadora reside en:

- a) Analizar las transformaciones que han de llevarse a cabo en el marco institucional, para favorecer el intercambio de información en la Administración Pública española.
- b) Comprobar el efecto que dichos cambios institucionales producen en el sector económico, a partir del estudio de una política concreta: la política de reutilización de la información en la Administración Pública española.

---

<sup>125</sup> Los objetivos tienen que expresarse de forma concisa, evitando juicios de valor, siendo congruentes entre sí, explicando claramente el ámbito de conocimiento sobre el que pretendemos innovar y, en la medida de lo posible, la técnica para evaluar los resultados que alcancemos.

## **I.6.2.- Los otros objetivos de la Investigación**

Una vez descrito el objetivo principal de la presente investigación, paso a enumerar otros objetivos que también pretendo alcanzar en el estudio, clasificando éstos en las tres categorías que se desarrollan a continuación: a) los objetivos relacionados con el objeto de la investigación; b) los objetivos relacionados con el cambio institucional; y c) los objetivos relacionados con el cambio económico.

### *1.6.2.1.- Los objetivos relacionados con el objeto de la investigación*

A) Formular una correcta definición de **Transparencia pública**, a tenor de la plural, compleja, ambigua y profusa normativa que se está aprobando en España actualmente, tanto por el legislador estatal como por los legisladores autonómicos, y así:

- a) Diferenciar dos conceptos que pueden dar lugar a equívocos, como son el de Transparencia y el de publicidad en un Estado democrático.
- b) Distinguir la tipología y las diferentes manifestaciones que se puede encontrar sobre Transparencia pública en el ámbito social y jurídico.
- c) Comprender que la Transparencia administrativa sólo resulta ser un ámbito concreto de aplicación de la Transparencia pública.
- d) Introducir el modelo de Gobierno Abierto en el presente análisis, para averiguar las aportaciones que éste realiza a la cultura de la Transparencia en la Administración Pública y al proceso de apertura de las instituciones a la sociedad.
- e) Destacar, como elemento fundamental de estudio de la Transparencia, el Derecho de acceso del ciudadano a la información pública.

- f) Demostrar la necesidad de implantar una cultura de Transparencia en la Administración Pública para conseguir una correcta política de reutilización de la información pública en España.

B) Presentar un catálogo de **información pública** práctico, sistemático y homogéneo, que resulte válido para cualquier Administración Pública y que facilite la gestión de datos en las instituciones y así:

- a. Definir claramente qué se entiende por información pública, a tenor de la legislación vigente y de las principales aportaciones doctrinales que se han ido desarrollando en la materia.
- b. Aclarar algunos términos relacionados con la información pública como son dato, documento, expediente, registro, fichero o archivo.
- c. Destacar la importancia que tiene la información pública como ámbito objetivo de la política de reutilización y como motor que produce el cambio institucional en la Administración Pública.
- d. Distinguir información pública de otros conceptos que le acompañan, como son el de marketing, la publicidad, la propaganda o la comunicación, estableciendo el nexo de unión que los relaciona.
- e. Examinar la configuración legal del Derecho a la Información Pública en España y compararla con la configuración que adquiere ésta en otros países y que pueden servir de ejemplo para mejorarla.
- f. Desarrollar el contenido jurídico del Derecho de acceso español a la información pública en nuestro Ordenamiento Jurídico y ver en qué medida ello afecta a la apertura de las instituciones político-administrativas.

- g. Analizar los avances que ha introducido la Sociedad Tecnológica en la gestión de la información pública, sobre todo en lo que concierne a la conservación y al intercambio interadministrativo de datos.
- h. Mostrar algunas de las oportunidades y retos futuros que pueden ayudar a mejorar la transfusión de información en la Administración Pública y el servicio que prestan al ciudadano.

*1.6.2.2.- Los objetivos relacionados con el cambio institucional*

A) Realizar un análisis dogmático de las **relaciones interadministrativas**, a fin de determinar el alcance y la importancia que adquieren las interacciones que se generan en las organizaciones, para los procesos de cambio institucional, y así:

- a) Analizar los principios fundamentales que articulan las relaciones interadministrativas, para comprobar la aportación que éstos realizan al tratamiento informativo en la Administración Pública.
- b) Profundizar en las técnicas concretas que ha previsto el Ordenamiento Jurídico español para la regulación de los intercambios de datos entre Administraciones Públicas.
- c) Examinar la efectividad que producen dichas técnicas a la hora de introducir mejoras institucionales con las que fomentar la transformación de los procesos y de las rutinas organizativas.
- d) Destacar las aportaciones que han introducido las Tecnologías de la Información y de la Comunicación e Internet, para generar los cambios en la gestión de la información de la Administración Pública.

- e) Profundizar en el análisis de los factores que inciden directamente en las relaciones interadministrativas, para conseguir superar los obstáculos que impiden una interacción fluida entre organizaciones.
- f) Valorar la importancia de las transformaciones internas que experimenta la Administración Pública, para entender la repercusión que producen éstas en los diferentes ámbitos de la vida social.

B) Tratar con detenimiento la obligación legal de la Administración Pública de **conservar** la información que recopila en el ejercicio de sus funciones, y así:

- a) Analizar cómo se generan, producen, conservan, difunden y distribuyen los datos en las organizaciones públicas, a fin de conocer el ciclo de vida completo de la información en las instituciones.
- b) Observar si la normativa vigente en España facilita el ejercicio de la aludida labor de conservación o entorpece su correcto cumplimiento.
- c) Determinar el ciclo de vida que tienen los documentos en la Administración Pública, analizando cada una de las fases que la constituyen y haciendo especial mención a su conservación.
- d) Desarrollar el derecho ciudadano que conecta directamente con la obligación institucional de conservación de la información pública, cual es el que las personas no aporten documentos que ya obren en poder de la Administración Pública.

C) Profundizar en la obligación que el legislador atribuye a la Administración Pública de **intercambiar** y compartir datos entre diferentes organizaciones, y así:

- a) Subrayar las diferentes modalidades de intercambio de información que se producen en la Administración Pública, atendiendo a si dicho

intercambio se lleva a cabo entre unidades administrativas específicas o entre organizaciones diferenciadas en ámbito y competencia.

- b) Analizar cuáles son los presupuestos técnicos necesarios para facilitar el intercambio interadministrativo de datos, haciendo especial mención a la relevancia que adquiere el principio de interoperabilidad.
- c) Incidir en la necesaria desregulación que debe producirse en España y para facilitar el intercambio de datos entre organizaciones públicas.
- d) Destacar la importancia que adquieren las transformaciones que se produzcan en el intercambio de datos, para asegurar una correcta implantación de la política de reutilización de información pública.

#### *1.6.2.3.- Los objetivos relacionados con el cambio económico*

A) Estudiar el **origen y la evolución** de la política de reutilización de la información pública en España, para llegar a comprender el servicio que dicha política presta a la sociedad y las ventajas que obtiene el ciudadano, y así:

- a) Definir qué se entiende por reutilización de la información pública y cuáles son sus características básicas desde la vigente legislación.
- b) Comprender la evolución que ha experimentado la materia de reutilización de datos en España, a tenor de las directrices aprobadas a nivel internacional, europeo, estatal y autonómico en dicho ámbito.
- c) Incidir en el análisis de los dos modelos básicos de reutilización de la información pública que existen en la actualidad, para aprehender los métodos y técnicas precisas que ayuden a mejorar la transacción interadministrativa de datos.

- d) Destacar los rasgos más significativos que adquiere hoy en día la política de reutilización de la información en España, así como el papel relevante que acomete la Administración Pública en la materia.

B) Conocer el **régimen jurídico** aplicable para la implantación de la política de reutilización de la información en el Sector Público en España, y así:

- a) Distinguir el ámbito objetivo y el ámbito subjetivo de la política de reutilización de la información pública en nuestro país.
- b) Señalar cuáles son los agentes reutilizadores más relevantes.
- c) Analizar las condiciones y los usos de la información reutilizable.
- d) Establecer el régimen sancionador propio de esta materia.

C) Razonar cómo inciden las **mejoras** introducidas en el marco institucional en el desarrollo de la política de reutilización de la información pública en España, y así:

- a) Aportar nuestra visión de mejora en la gestión pública de datos, para facilitar el flujo informativo entre las diferentes instituciones.
- b) Incidir en las aportaciones económicas que produce la reutilización a la sociedad, a la luz de las transformaciones institucionales.
- c) Ofrecer las pistas necesarias para compaginar el cambio institucional con el cambio económico en la realidad social española.
- d) Determinar si se han cumplido o no los objetivos investigadores y cómo, y si he podido corroborar la hipótesis de partida del presente trabajo.

- e) Apuntar las líneas de mejora en la reutilización de datos, sobre las cuales es preciso que los investigadores profundicen en el futuro.



## - CAPÍTULO II -

# LA TRANSPARENCIA DEL PODER PÚBLICO EN ESPAÑA. ENTRE EL DERECHO SUBJETIVO Y LA OBLIGACIÓN INSTITUCIONAL A LA INFORMACIÓN

---

### **II.1.- La primicia de la Transparencia Pública: desde la sombra hacia la luz ilustrada. Su trascendencia colectiva en Democracia**

“*Un Estado tiene mayor o menor democracia según sea la extensión del poder visible respecto del invisible*” (Bobbio, 1985). Como he tenido ocasión de señalar en el anterior Capítulo I del presente trabajo de investigación, la Ciencia Política se encarga, esencialmente, del estudio del poder público, entendiendo éste como la aceptación actual de la dominación ejercida desde las instituciones político-administrativas, a partir del pacto social de convivencia pacífica que establecen los ciudadanos, quienes son titulares absolutos e indiscutibles de dicho poder. Si las instituciones son únicamente –sin desdeñar, con ello, su importancia–, mecanismos de que se vale la sociedad para lograr cohesionarse, resulta lógico pensar que los procesos, los medios y los resultados que consigan las organizaciones deben ser visibles a los ciudadanos, los cuales confían en ellas para lograr sus metas colectivas. Así, el citado autor (Bobbio, 2001) afirma también y, en el mismo sentido, que el poder debe ejercerse siempre en público, de manera visible, manifiesta, evidente, “*como si se tratase de un espectáculo al que están invitados a asistir, para aclamar o para guardar silencio, todos los ciudadanos*” (p. 127).

Se puede quizás esgrimir que todas las instituciones desde las que se ejerce poder público en nombre del ciudadano, están llamadas a abrir sus puertas y dejar que entre la luz del sol en todos sus rincones y esquinas<sup>126</sup>, y que están obligadas a “*levantar el velo del secreto*” (Davis, 1998:12). La Transparencia Pública, precisamente, es un término que alude, más que al derecho del ciudadano a poder mirar

---

<sup>126</sup> En la línea de Etzioni (2010), Fenster (2006) y Florini (2006) y parafraseando a Brandeis (1914:92), quien aseveró que “*la luz del sol es el mejor de los desinfectantes*”.

en el interior de las organizaciones, a la obligación de éstas últimas de mostrarse hacia el exterior, pues la vida democrática exige que *“todo pueda debatirse a la luz del sol”* (Saveli, 1966:100). Para entender mejor esta idea, la doctrina ha utilizado, con cierta frecuencia, un símil bastante aclaratorio al respecto, defendiendo la idea de que las instituciones deben ser como urnas de vidrio, entendiendo su actuación cristalina en un doble sentido: por una parte, siendo visibles para la sociedad, dejando que observen su forma de proceder y los resultados que consiguen; y, por otra parte, mostrándose permeables a lo que ocurre a su alrededor. De este modo, Turati (1908:22962) constata, con cierta vehemencia, que *“cuando un interés público superior no imponga un secreto momentáneo, la casa de la Administración deberá ser de cristal”*.

Cuando se habla de Transparencia Pública, me refiero a un concepto, cuanto menos, complejo de definir, y en ello me detendré en el siguiente epígrafe. Por el momento, baste con apuntar que la Transparencia Pública está estrechamente unida a todo lo relacionado con la información, pues es ésta última una de las demandas más aclamadas por la sociedad y una de sus manifestaciones más sobresalientes en el Ordenamiento Jurídico actual. Mi hipótesis de partida de esta investigación consiste en determinar cómo el cambio institucional, en materia de información, es determinante para conseguir un cambio económico sustancial; esto es, una correcta implantación de la política de reutilización de datos. Dicho lo cual, el presente estudio que se adentra en la cultura de Transparencia del poder público, se muestra del todo imprescindible para lograr el propósito del trabajo, ya que *“Transparencia e información son esenciales para el funcionamiento de la economía y el desarrollo social”* (Kessler, 2001:46).

Así pues, para poder comprender el cambio institucional que tiene lugar en el interior de las instituciones, es necesario comprender la transformación que supone para éstas la Transparencia, al tener que incluirla entre sus propósitos desde fechas relativamente recientes, ya que 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”* (Arce Janáriz, 2013:61). Pero, ¿cómo se define? ¿Cómo se manifiesta? ¿Quién está llamado a su cumplimiento? ¿Cuál ha sido la evolución de la Transparencia? ¿Qué relación exacta guarda ésta con la información y la publicidad? ¿Es la Transparencia un derecho o un principio general? ¿Por qué la Democracia ha funcionado durante tanto tiempo sin ella? ¿Qué aportación concreta realiza al sistema político? ¿Qué funciones lleva a cabo? ¿Cómo se puede

legislar en torno a la Transparencia?<sup>127</sup> A todas estas preguntas se intentará dar cumplida respuesta a lo largo de esta investigación.

Por el momento, recalcaré la aportación que realiza Giménez Chornet (2012), la cual sintetiza muy bien el por qué de que la Transparencia del poder público es vista, hoy en día, cuanto menos, como un principio universal, vertebrador y exigible a cualquier sistema político de carácter democrático:

*“Tanto el Gobierno en todas sus manifestaciones, como las Administraciones Públicas, no son poseedores de los bienes que gestionan, sino que ejercen sus cargos en representación de los ciudadanos –que son quienes sufragan su coste–, y gestionan temporalmente –mientras dura su cargo administrativo– los bienes públicos”* (p. 505).

## **II.1.1.- La definición, la tipología y las funciones de la Transparencia Pública**

### *II.1.1.1.- La definición de Transparencia Pública*

Antes de mencionar la definición legal que, de Transparencia, ofrece la legislación española vigente en la actualidad, voy a transcribir algunas de las más relevantes que desarrolla la doctrina y que nos sirven para poder conectar con el objeto de esta investigación. Si he dicho que la Transparencia significa apertura de las instituciones de poder público a la sociedad, ésta sólo puede funcionar si las organizaciones públicas ofrecen información al ciudadano sobre sus actuaciones (Cudia, 2008), pues es el ciudadano el soberano y el titular en plenitud de poder público, y el que delega su ejercicio en las instituciones. Como afirma Nieto García (2008): *“lo que no se informa, no existe y lo que deja de informarse, desaparece”*. Por tanto, Transparencia e información aparecen indisolublemente unidas (Hollrah, 2005; Fernández Salmerón, 1997; Ibarra Palafox, 2009; Cotino Hueso, 2014; Guichot Reina, 2012).

En este sentido, Kaufmann y Kraay (2002) redundan en el hecho de que no basta con que los poderes públicos ofrezcan cualquier tipo de información y de

---

<sup>127</sup> Bredin (2001:12), se hace una pregunta mucho más trascendental al respecto: *“¿La Transparencia no será sino el último refugio de una democracia que ha perdido sus sueños, el sueño del amor, de la solidaridad, de la igualdad, de la fraternidad a la que le queda una moral privada de ilusiones?”*.

cualquier manera a la sociedad, sino que los datos deben mostrarse accesibles, relevantes, confiables y de buena calidad, definiendo la Transparencia como aquel *“flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, que es accesible a todos los actores relevantes”*. Así, el centro sobre el que pivota la información es sobre el ciudadano, quien adquiere un beneficio directo en el conocimiento de la actuación que llevan a cabo las instituciones y que le sirve para adoptar decisiones informadas y participar del sistema político. Tal y como advierte Canales Aliende (2011), no puede haber democracia plena sin buenos ciudadanos y sin sociedad civil integrada y participativa, por lo que involucrar al pueblo en la vida política de un país, implica una *“mayor deliberación pública previa, una mayor información y Transparencia a la sociedad civil, que debería estar dotada de una fuerte cohesión y de valores y virtudes muy difundidos y arraigados”* (p. 28). La labor de la Transparencia estriba, precisamente, en ello.

Otros autores como Bellver Vázquez-Dodero (2007), adoptan una definición de Transparencia sugerida ya por Florini (1999), que considera a ésta como: *“la divulgación, por parte de las instituciones, de información que es relevante para evaluarlas”*. Por tanto, si para parte de la doctrina lo verdaderamente relevante es conseguir, a través de la Transparencia, una finalidad política de participación social, para otros, lo más importante es que, con dicha información, los ciudadanos sean capaces de evaluar el rendimiento de las instituciones y lograr su confianza en ellas, legitimando con ello la labor que realizan para la cohesión de las sociedades. En este sentido, Garde Roca (2004) señala que evaluar las instituciones supone interpretar la información obtenida de ellas, estableciendo visiones de la realidad y suministrando resultados basados en *“evidencias que sean creíbles, fiables y útiles”*, de modo que esta labor permita la incorporación oportuna de los hallazgos, recomendaciones y lecciones en los procesos de adopción de decisiones en la vida política. Por ello, la Transparencia puede ser vista como un medio específico para evaluar a los poderes públicos desde *“el proceso sistemático de recolección y análisis de la información, destinado a describir la realidad y emitir juicios de valor sobre su adecuación a un patrón o criterio de referencia establecido como base para la toma de decisiones”* (p. 13).

Otra parte de la doctrina se muestra mucho más escéptica con el concepto de Transparencia y las repercusiones que éste trae consigo para cualquier Estado. Así, Moreu Carbonell (2005:65), declara que el término Transparencia, por la profusión con

que se utiliza y lo recurrente que resulta para los legisladores, gobernantes y políticos, “es uno de esos principios de moda copiosamente mencionados en las normas más recientes, aunque apenas se define ni tiene un significado unívoco. (...) da la impresión de que la Transparencia es un principio eminentemente formal, vacía de contenido preciso”. La argumentación esgrimida por la autora, estimo que no es desafortunada y goza de una evidencia empírica, pero tampoco debe dejarnos llevar por el desasosiego. La Transparencia es un medio constatado para conseguir sociedades más cohesionadas, para mejorar la calidad de la Democracia y para lograr un desarrollo económico duradero. Avanzar en su contenido es, pues, uno de los grandes retos futuros.

Cuando he hablado de la evidencia empírica de la Transparencia, es porque se han ido desarrollando estudios concretos que tratan de medir la aportación que ésta realiza al sistema político y comparar los resultados a los que se llega en los diferentes Estados para mejorar las prácticas de apertura en cada uno de ellos. Así, Kaufmann y Bellver Vázquez-Dodero (2005), han concentrado gran parte de sus esfuerzos académicos en la construcción de un índice agregado de Transparencia<sup>128</sup>. Los principales resultados de su investigación sugieren que la cultura de Transparencia en los Estados, no requiere un esfuerzo inversor elevado por parte de los responsables públicos, ni una gran cantidad de recursos, sino sobre todo un compromiso público serio y continuado de los gobernantes, requiere voluntad política. Así, las instituciones también deben reforzarse para poder satisfacer la nueva demanda de información, intrínsecamente unida a la Transparencia lo cual, sin duda, alude a la necesidad de mejorar la gestión de los datos en las organizaciones, a realizar cambios en el sistema institucional para lograr cambios en el sistema económico, lo cual entronca, a su vez, directamente con el objeto de este estudio.

La aportación de Kauffmann y Bellver Vázquez-Dodero no es el único estudio empírico sobre Transparencia. Un ejemplo paradigmático lo constituye, en la actualidad, asociaciones como *Transparencia Internacional*, la cual lleva a cabo una labor muy importante en la difusión de la práctica evaluativa de las instituciones, analizando, de manera periódica y con indicadores solventes, el grado de apertura de éstas para intentar paliar la corrupción, o lo que es lo mismo, para abolir el mal uso del

---

<sup>128</sup> El Índice se desarrolla en torno a dos componentes diferentes: la Transparencia Económica y la Transparencia Política e Institucional. Se ha construido con un universo de estudio de 194 países y teniendo en cuenta más de 20 fuentes independientes de información, que combinan las evaluaciones objetivas de la Transparencia con datos basados en la percepción social.

poder público cuando sus servidores pretendan conseguir una ventaja ilegítima, secreta y privada (Sayed y Bruce, 1998), características éstas que le hacen ser un término opuesto al de Transparencia<sup>129</sup>. Por ello, la Transparencia, al permitir la existencia y el fortalecimiento del sistema democrático, es también el mejor mecanismo para la realización efectiva de otros principios constitucionales y derechos (García de Enterría Martínez-Carande, 1995), tales como el control administrativo, la interdicción de la arbitrariedad, la seguridad jurídica, la eficacia en la gestión de los asuntos públicos y la formación de una opinión pública madura y crítica.

Otros autores como Arenilla Sáez y Redondo Lebrero (2011:360), definen la Transparencia como “*el deber que tienen todos los poderes públicos de dar razón de sus actos, de explicar, razonada y razonablemente, su actuación*”, deber en el que se proyecta una tensión dialéctica entre el derecho a saber y el deber de secreto, entre el deber de informar y el deber de callar<sup>130</sup>, como las dos caras del principio de Transparencia. Tendré ocasión, más adelante, de profundizar sobre este aspecto pero conviene puntualizar que la Transparencia Pública tampoco puede ser absoluta sino que debe guardar determinadas excepciones en favor de intereses individuales o colectivos más dignos de protección.

De forma sintética, Sánchez de Diego Fernández de la Riva (2007:16) realiza una definición escueta y válida de la Transparencia a efectos del presente estudio, como: “*la posibilidad del ciudadano de conocer cuál ha sido el proceso que han seguido las instancias burocráticas para llegar a una determinada decisión, así como conocer quién ha dictaminado y, en definitiva, el porqué se ha realizado de una determinada forma*”.

Defiendo, pues, que la Transparencia Pública es un principio conformador de la sociedad, necesario para lograr la cohesión ciudadana, la confianza en las instituciones y la participación política, fundamentos básicos sobre los que se asienta el actual Estado

---

<sup>129</sup> El artículo 10 de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, establece que la información pública es un instrumento necesario con el que combatir la corrupción. Por tanto, el Derecho a la Información es intrínseco a la propia naturaleza del ser humano y la Transparencia facilita la disposición de ésta al ciudadano y el actuar con corrección de las instituciones político-administrativas.

<sup>130</sup> Este deber se concreta, a su vez, en un deber genérico de sigilo o discreción y en un deber específico de secreto. El deber de sigilo es de naturaleza personal y su finalidad es evitar perturbar o causar daños a la Administración o a los ciudadanos, mientras que el deber de secreto se refiere a asuntos concretos considerados con el carácter de reservados, bien porque hayan sido clasificados como tales, bien porque lo dispone la ley (Arenilla Sáez y Redondo Lebrero, 2011; Stiglitz, 1999; Guichot Reina, 2014; o Blasco Díaz, 2010, entre otros).

de Bienestar. La Transparencia no puede ser entendida como un fin concreto, sino como el medio necesario para conseguir metas de mayor alcance y contenido, para lograr que *“el proceso de elaboración de decisiones por los entes públicos sea abierto y participado; que las decisiones sean motivadas y razonables; y que la información que sirva de base a la adopción de decisiones sea, en la medida de lo posible, accesible al público”* (Piñar Mañas, 2009:33). La Transparencia requiere siempre información y debe ser predicable de toda persona física o jurídica que ejerza el poder público en nombre del ciudadano. En base a lo anterior definiendo, pues, que la información nunca debe suponer poder para el que la posea, ya que dicho poder es, por naturaleza, informante e informado.

#### *II.1.1.2.- La tipología*

Pese a que la Transparencia, arraigada en el Derecho a la Información, debiera ser una característica propia de las instituciones de poder público, vemos cómo no suele manifestarse como una característica concreta de éstas, sino que son más proclives a la opacidad y al secreto de sus actuaciones. Pasquier y Villeneuve (2007), explican algunas de las resistencias a la apertura informativa de las organizaciones públicas: a) por una parte, observan una causa de comportamiento general, cual es la cultura del secretismo que proviene de la tradición histórica de muchos Estados; b) otra de las causas, de carácter institucional, estriba en la cultura burocrática de dichas organizaciones, pues éstas, para evitar admitir sus errores y mantener su ventaja comparativa respecto del resto de entes, tienden a no difundir sus datos; c) una tercera causa para la resistencia informativa de las instituciones es de tipo política, debido a la preocupación por la seguridad y la protección de datos en los Estados; y d) la cuarta y última de las causas, de naturaleza organizativa, que señalan los autores, deriva del hecho de que éstas están poco acostumbradas a comunicarse y relacionarse de modo regular, por lo que tampoco suelen contar con el equipamiento necesario para poder abrirse.

De este modo, los aludidos autores, realizan un interesante estudio sobre la tipología de la Transparencia Pública en cada Estado, atendiendo al grado de acceso a la información que pueden desarrollar en sus Ordenamientos Jurídicos, por lo que conviene resaltar los diferentes comportamientos que adoptan en referencia a éste: a)

Estados con falta de Transparencia que tratan de evitar, de forma total o parcial, el acceso a la información, previendo para ello excepciones para ciertas instituciones o determinadas actividades en la apertura de datos; b) Estados con Transparencia evitada, que llevan a cabo comportamientos ilegales, cuya finalidad es excluir documentos de la aplicación de las leyes de acceso, destruyendo, ocultando o asignando un carácter político a éstos; c) Estados con Transparencia obstruida, que limitan el acceso a la información tanto como le sea posible, escudándose en razones tales como la protección de la privacidad, el terrorismo y la seguridad nacional y las relaciones internacionales; d) Estados con Transparencia forzada, cuando justifica las restricciones, retrasos u otras causas que limitan el acceso completo y diligente a la información en virtud de la falta de medios, de competencia o de capacidad para hacerlo, con aspectos que se refieren a la gestión documental o al coste económico de dicha consulta; y e) Estados con Transparencia maximizada, los cuales hacen accesible toda la información autorizada, para lo que se requiere que ésta esté perfectamente archivada, organizada y disponible.

Considero, como apuntan Pasquier & Villeneuve, que la mejor postura que los Estados pueden adoptar para mejorar el grado de apertura para con sus ciudadanos, pasaría por eliminar la mayoría de las exenciones y de las excepciones que impiden el acceso a la información o, en palabras textuales de los autores, “*el mejor camino para una mejor Transparencia es, inevitablemente, más Transparencia*” (2007:182), caminar hacia la Transparencia maximizada. Ello implica, sin lugar a dudas, un fuerte cambio institucional, sobre todo para mejorar el tratamiento y la disposición de datos, y no sólo para prestársela a los ciudadanos, sino también para mejorar con ella el rendimiento de las propias instituciones, lo cual engarza directamente con la hipótesis de esta investigación<sup>131</sup>.

Por otra parte, Chevalier (1988:252) señala que el concepto de Transparencia alberga, al menos, tres tipos de significados diferentes: a) la comunicación, pues ésta despliega su lógica con el ciudadano e implica la sustitución del modelo de relación monogal por el dialogal; b) la publicidad, pues los asuntos administrativos deben abrirse a la plaza pública y deben estar sujetos a discusión, siendo ésta la regla general y, el secreto, la excepción; y c) la proximidad, con la que acercar las instituciones a la

---

<sup>131</sup> Recuérdese que mi hipótesis de trabajo parte de la necesidad del cambio institucional para generar el cambio económico desde la política de reutilización de datos, y que la función de intercambiar éstos entre las diferentes Administraciones Públicas, es irrenunciable e ineludible.

sociedad. En el siguiente Capítulo tendré ocasión de abordar, con mayor profusión, estos conceptos, pero también conviene explicitar que la publicidad es la tendencia que voy a desarrollar en este trabajo, por cuanto supone el ejercicio activo de la información por parte de los poderes públicos.

En tal sentido antedicho, Arbeloa Castillo (2013:193), distingue, en función de su alcance, dos tipos de Transparencia: a) Transparencia proactiva –o también denominada activa (Ortiz de Zárate Tercero, 2013; Guichot Reina, 2013)–, entendida como la obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, vista como una rutina de trabajo administrativo que produce datos visibles, fácilmente localizables y expresados con claridad; y b) la Transparencia reactiva –o también denominada pasiva–, como el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria, que es costosa porque implica una solicitud, un tratamiento de información y una entrega, caso a caso. En el primer sentido gira la presente investigación, pues es la actitud activa de las instituciones lo que puede mejorar la confianza, la cohesión y el bienestar social.

Unida a la Transparencia activa –que es la que he escogido para el presente trabajo–, Ortiz de Zárate Tercero (2013) alude también a un tercer tipo, la Transparencia colaborativa<sup>132</sup>, que implica una obligación de la Administración, no ya a ofrecer información, sino a publicar las fuentes de datos originales y primigenios, de modo que la ciudadanía pueda procesarlos para producir nueva información, generando más valor. Por tanto, el fomento de la Transparencia activa, es lo que va a ayudar al correcto desarrollo de la política de reutilización de la información pública (que hemos definido como Transparencia colaborativa), toda vez que ésta última incita a un esfuerzo por parte de las instituciones para tratar, conservar, intercambiar y difundir sus datos.

Otra de las aportaciones interesantes a la tipología de Transparencia es la que formula Sommermann (2010:25), al afirmar que ésta: *“es un elemento esencial en la estrategia de restablecer la confianza en el sistema democrático y de salvaguardar el Estado de Derecho en una realidad siempre más compleja”*, y que su manifestación más concreta se encuentra en el grado de disponibilidad de la información pública desde

---

<sup>132</sup> Otra parte de la doctrina como Meijer (2009:56), la denomina *“Transparencia recíproca”* porque sirve para conectar las sociedades, en las que los flujos de intercambio de datos suelen ser bidireccionales.

tres variantes distintas: a) la información sobre el funcionamiento de las instituciones y los actores responsables (Transparencia institucional); b) la información sobre los procesos de formación de la voluntad (Transparencia procedimental); y c) la información sobre el contenido de las decisiones y sus motivos (Transparencia material)<sup>133</sup>. Para este estudio, me interesa desarrollar más a fondo la primera de ellas, la Transparencia Institucional, para comprobar cómo de preparadas están las instituciones para intercambiar datos y para facilitar su disposición al ciudadano.

### *II.1.1.3.- Las funciones que cumple la Transparencia Pública*

Como ya he tenido ocasión de señalar, una de las funciones más importantes que desempeña la Transparencia pública en cualquier Estado moderno, es la de mejorar la calidad de la Democracia, promoviendo sociedades que cuenten con ciudadanos maduros, críticos e informados. En este sentido, el Tribunal Supremo<sup>134</sup> se ha manifestado de la siguiente manera: *“nuestra Constitución dibuja un modelo de Estado de Derecho en el que resulta esencial la participación de los ciudadanos (art. 9.2), y precisamente 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”*. En preciso, por tanto, que la Transparencia se manifieste desde el aspecto legal, con el derecho básico a la información pública y desde el aspecto social, con la participación ciudadana como elemento consustancial de la Democracia (Pasquier y Villeneuve, 2004:70).

En el mismo sentido, Söderman (2001:12) afirma que la Transparencia trae consigo: a) que los procesos de adopción de decisiones sean comprensibles; b) que las propias decisiones estén motivadas; c) que, en la medida de lo posible, la información en que se basan los motivos sea accesible al público; y d) que las reuniones de las instituciones que adoptan decisiones sobre asuntos de repercusión directa para los ciudadanos sean públicas, de forma tal que los argumentos puedan ser conocidos por

---

<sup>133</sup> Se puede conectar esta última tipología de Transparencia con la manera de entender la Política que he desarrollado en el Capítulo I que, recordéase, puede ser interpretada como estructura (Polity) –unida a la Transparencia institucional–, como proceso (Politics) –unida a la Transparencia procedimental– o como resultado (Policy) –unida a la Transparencia material–.

<sup>134</sup> Fundamento Jurídico 2º de la *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 1 de Septiembre de 1987*.

todos. Por tanto, la función más importante que cumplen los responsables que actúan desde la Transparencia es la de informar sobre los asuntos de trascendencia social<sup>135</sup>.

Por eso, comparto la visión de Transparencia que tiene Aguilar Rivera (2008:7), cuando afirma que ésta: *“no es un mecanismo artificioso y superpuesto, colocado para satisfacer una demanda políticamente correcta; no debe ser un adminículo del cuerpo administrativo, sino el resultado de una forma de gobernar, de administrar y de gestionar el Estado”*. La Transparencia debe manifestarse de modo natural en la cultura organizativa de las instituciones, en los comportamientos de los servidores públicos, en las políticas que se aprueben o en las leyes que se promulguen.

En este último sentido, en el de la aprobación de leyes, la Organización Mundial del Comercio ha ido recogiendo, entre sus recomendaciones y directrices, tres requerimientos fundamentales a tener en cuenta por los Estados a la hora de elaborar su normativa: a) hacer accesible la información concerniente a las leyes, regulaciones y otras políticas públicas relevantes; b) notificar a las partes interesadas de dichas leyes y regulaciones y de sus eventuales cambios; y c) asegurar que dichas leyes y regulaciones sean administradas de un modo imparcial, uniforme y de manera razonable. La Transparencia debe ser un pilar esencial sobre el que se asiente el poder legislativo (Llop Ribalta, 2012), pues como también ha manifestado el Tribunal Constitucional<sup>136</sup>: *“la Transparencia de una democracia pasa por la Transparencia de sus leyes, que son «la expresión de la voluntad popular y el elemento básico del sistema democrático»”*.

Al hilo de lo anterior, García-Moreno Rodríguez (2011:248) afirma que la Transparencia ayuda a clarificar el sistema de fuentes normativas y a cumplir con otra serie de funciones más sociales, tales como *“medir el grado de autoconfianza, madurez, eficacia, buen hacer y proceder de los diversos Estados”*. Para el referido autor (2011:356), tales desempeños pueden verse satisfechos aplicando, desde las diversas instituciones –sobre todo, desde la Administración Pública–, unos sistemas informativos generales y coordinados, cuyas características básicas serían las que siguen a continuación: a) el consenso de las organizaciones públicas para instaurar dichos

---

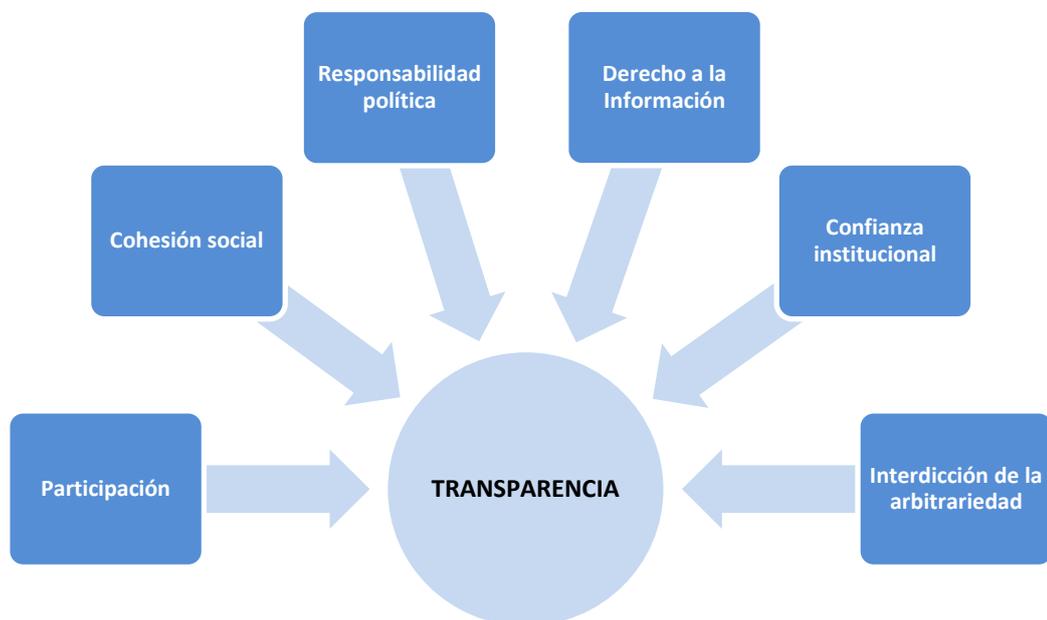
<sup>135</sup> Respecto al concepto de Transparencia, Vergara (2004:9) aclara que *“la cuestión no es si los gobiernos deben o no ser transparentes, sino qué debe hacerse para conseguir que la ejecución, la puesta en práctica de la Transparencia sea exitosa en las organizaciones públicas”* (p. 9).

<sup>136</sup> Fundamento Jurídico 2º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2012, de 19 de Marzo de 2012*.

sistemas, pues afectan a todos por igual e involucran el trabajo de cada uno de ellas; b) su finalidad medial o instrumental, pues los sistemas no son fines en sí mismos –como tampoco lo es la Transparencia–, sino herramientas que posibilitan la ordenación informativa de las instituciones; y c) una estructura completa, rigurosa y actual de los aludidos sistemas, aprovechando las ventajas que ofrece la Sociedad Tecnológica para su mantenimiento, gestión y difusión<sup>137</sup>.

Por su parte, Belmonte Martín (2014:350), 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.

**Gráfico -1- Los ámbitos de actuación pública que guardan conexión con la Transparencia Pública**



Fuente: *elaboración propia.*

<sup>137</sup> En un Informe elaborado por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de Calidad de los Servicios, bajo el título “*Diagnóstico de situación y rediseño del Sistema de Información Administrativo*”, se alude, en referencia a la aportación realizada por García-Moreno Rodríguez (2005), a los Sistemas de Información Administrativa, cuya finalidad reside en proporcionar una correcta información al ciudadano, pasando de un concepto estático de repositorio de datos, a un concepto dinámico de sistema, que “*recoja información íntegra, homogénea, accesible y permanentemente actualizada*” que requiera la sociedad, para satisfacer las demandas de los ciudadanos y de las propias instituciones públicas (2014:9).

Como nota puntual, se pueden también recoger aquellas funciones específicas de la Transparencia pública, que quedan reflejadas en la Exposición de Motivos de la propia *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* y que son: 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. Tal y como refleja esta Ley, no es que dichas funciones no estuvieran siendo ya desempeñadas, pues *“no se parte de la nada ni se colma un vacío absoluto, sino que ahonda en lo ya conseguido”*, pero sí fomentan el desarrollo de una cultura de Transparencia que, hasta el momento, ha tenido escasa profusión en nuestro país.

### **II.1.2.- El origen y la evolución de la Transparencia en Europa: especial referencia al caso concreto de España**

Desde un punto de vista etimológico, la palabra Transparencia proviene del latín *“trans”* –a través–, y *“parens–entis”* –que aparece– (Ares González, 2013). Por tanto, los vocablos hacen referencia, en su conjunto, a la *“cualidad de transparente”*, adjetivo que, dicho de un cuerpo, significa *“a través del cual pueden verse los objetos claramente”*<sup>138</sup>. Aplicando este concepto al ámbito público, la Transparencia Pública se refiere al grado de apertura y flujos de información que las organizaciones políticas y burocráticas producen para ser suministrados al dominio público (Vargas, 2011:54), a aquello que *“sustituye a la opacidad, la luz a las tinieblas, que espera que la verdad sea y vea la luz del día”* (Bodei, 2011:894. Trad.).

Antes de adentrarme en el estudio de la Transparencia Pública desde una perspectiva jurídica, conviene hacer siquiera un escueto recorrido temporal en el uso del término, para darme cuenta de cómo ha ido transformándose a lo largo de los años y adecuándose su contenido a las circunstancias históricas y necesidades sociales del momento, hasta llegar a configurarse, hoy día, como principio vertebrador del Estado.

---

<sup>138</sup> Definición que se encuentra en la 23ª Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

Lo primero que llama la atención al analizar el origen de la Transparencia es cómo ésta ha encontrado su acomodo en la jerga politológica y jurídica hace relativamente escaso tiempo, de tal forma que el sistema democrático ha podido consolidarse, en los países más avanzados, sin considerar tal principio como motor de su desarrollo y funcionamiento. Así, un gobierno democrático no ha sido siempre un gobierno transparente, aunque en la actualidad, afortunadamente, el ejecutivo no pueda dejar de adquirir este calificativo como suyo propio. Tal circunstancia se debe a que las instituciones se han caracterizado, desde su origen y finalidad de ejercicio del poder limitado, por ser opacas y meras productoras de rutinas oficinescas “*en las oscuras y tenebrosas etapas precedentes*” (García-Moreno Rodríguez, 2011:248).

Naessens (2010:2121), nos describe cómo debe ser la dinámica habitual que impere en las instituciones, de la siguiente manera:

*“La Transparencia no es una «condición natural» de las organizaciones gubernamentales. Es algo que se tiene que elaborar, construir, implementar a largo plazo y que debe atender a diversos objetivos en relación a las instituciones estatales: legales, reglamentarios, políticos, organizacionales, educativos y culturales”.*

Bajo la excusa de la razón de Estado como máxima del obrar político y ley motora que mantiene a éste sano y robusto (Meinecke, 1983), se ha guardado el más absoluto y férreo secreto sobre el actuar de los servidores públicos<sup>139</sup>, sobre los procesos y resultados de la acción pública, provocando “*el reclamo de <Transparencia> como panacea para poner coto a tanto desmán*” (Enériz Olaichea, 2013:21). Tal y como afirma Florini (2006), la Transparencia se constituye como una herramienta transformadora al servicio del interés público en la sociedad actual, cuya máxima reside en fomentar la divulgación de información para lograr la apertura de las instituciones a la sociedad. Sin embargo, Chevalier (1992:4), reconoce que la Transparencia se caracteriza por “*una marcada polisemia, bajo la medida que le recubre un conjunto de significaciones complejas, todas imbricadas las unas con las otras y articuladas de manera significada, la palabra hace un objeto de comunicaciones positivas y suscita resonancias profundas*”.

---

<sup>139</sup> Starobinski (1971:316) realiza una curiosa reflexión en este sentido, sugiriéndonos que la Transparencia necesita el secreto desde el que toma forma y sentido, para luego desligarse de éste y lograr su autonomía: “*al igual que la Transparencia necesita un mundo oscuro sobre cuyo fondo se destaca, ésta no puede inmovilizarse más que sobre el fondo de una continua deriva que olvida y que domina*”.

### II.1.1.1.- Las primeras aportaciones doctrinales ilustradas sobre la Transparencia pública

Por partir de una fecha significativa que nos ayude a analizar el origen de la Transparencia en la época contemporánea, podemos marcar el Siglo XVIII –que da vida al Estado Liberal–, como momento histórico de referencia (Aguilar Rivera, 2008). Sin embargo, los gobiernos representativos que surgieron por entonces, no consideraron este principio entre aquellos que defendían de forma expresa. Serán autores concretos del período al que nos estamos refiriendo, quienes alcen las primeras voces en torno a la Transparencia, eso sí, sin considerar a ésta como un elemento autónomo, sino subsumido en otras ideas como puede ser la libertad de prensa, la libertad de expresión, la publicidad o la rendición de cuentas de los poderes públicos<sup>140</sup>.

Para muchos autores del momento, la Transparencia se encuentra íntimamente unida a la defensa de la libertad de expresión, pues en este período no podemos hablar propiamente de Democracia, sino de gobiernos censitarios y limitados por la ley en el ejercicio de sus funciones. John Stuart Mill (2007), exponente británico de primer orden de la escuela utilitarista, defiende la unión existente entre la Transparencia y la libertad de prensa, pues es ésta última quien garantiza un gobierno no corrupto ni tiránico, a la vez que salvaguardaba a los servidores públicos de sus propios fallos, ya que gracias a la confrontación abierta de ideas, la verdad prevalece sobre el error<sup>141</sup>. Para él, Transparencia conecta, de forma directa, con la libertad de los medios de difusión escritos, conformadores, en última instancia, de la opinión pública. Por su parte, el filósofo prusiano de la Ilustración, Immanuel Kant (1998), se encarga de relacionar la Transparencia con la idea de publicidad y de justicia, hasta tal punto que llega a afirmar que: “*sin la publicidad no habría justicia, pues la justicia no se concibe oculta, sino públicamente manifiesta*” (p. 243).

Pero sin duda, el filósofo inglés Jeremy Bentham (1829), es uno de los autores más destacados de la Ilustración, es quien consideramos que realiza una aportación más

---

<sup>140</sup> Como tendré ocasión de analizar con posterioridad, estas ideas se siguen reflejando en el concepto de Transparencia válido para la sociedad actual, pero ello no es óbice para que considere, por mi parte, a ésta como un principio concreto, propio y vertebrador del Estado, conectado, a su vez, con diferentes derechos y libertades de los ciudadanos, tales como la libertad de expresión o la participación política.

<sup>141</sup> De ahí que autores como Alonso Espinosa (2012) defiendan que “*la Transparencia no es, desde luego, no puede serlo, un problema para la clase política y funcionarial, sino parte de la solución*” (p. 30).

sustancial al concepto de Transparencia, al relacionarla con la publicidad. Este autor, en su obra, destaca la necesidad de que se creen Tribunales de Opinión Pública en los gobiernos representativos, desde los cuales se de voz a los ciudadanos y donde se ejerzan funciones estadísticas y suministradoras de datos. Si la Transparencia conlleva la obligación de informar, dichos Tribunales afianzarían la confianza ciudadana<sup>142</sup> en las instituciones, a través de la publicidad de sus actividades para que sean conocidas por los ciudadanos. Por eso, para Bentham, la Transparencia en que se funda este órgano, beneficia a la sociedad en cuatro sentidos, evitando que *“el secreto sea un medio de conspiraciones, que pueda convertirse en un gobierno regular”* (p. 57) y, además:

- a) Es un contrapeso para el poder del gobierno pues, como señala el citado autor, a medida que el poder público está más sujeto a tentaciones, más poderosos motivos inducen al Tribunal para estar alerta, a modo de *“cuerpo único en el pueblo que vale más que todos los otros juntos”* (p. 29).
- b) La Transparencia asegura la confianza del pueblo, ya que abrir la información al público favorece a los ciudadanos pero también a los propios intereses de gobierno a largo plazo. Así, para Bentham, *“cuanto más importa a la bajeza el cercarse de tinieblas, otro tanto más importa a la inocencia el caminar a la vista de todos, para no caer en poder de su contraria”* (p. 29).
- c) Favorece la rendición de cuentas, para que los ciudadanos evalúen el desempeño de sus representantes.
- d) La Transparencia se *“aprovecha de las luces del público”*, ya que publicitar la información gubernamental, genera conocimiento en los ciudadanos y *“hace salir a la luz pensamientos útiles”* (p. 41).

Como se puede observar a través de la doctrina ilustrada (Manganaro, 2008), la Transparencia Pública no existía como tal en el Estado de la época a la que vengo refiriéndome, sino que únicamente deduzco ciertas connotaciones a ésta desde las

---

<sup>142</sup> No debe olvidarse la importancia que tiene, desde el enfoque que estamos dando a nuestra investigación, el ciudadano informado en el sistema político, siendo inexcusable la confianza de éste en las instituciones –a partir de su apertura a la sociedad–, para conseguir su bienestar en colectividad.

libertades individuales alcanzadas en la Revolución Liberal, en especial, desde la libertad de expresión y la libertad de prensa. Tal idea caló hasta tal punto en los juristas del Siglo XVIII, que claro ejemplo de ello lo constituye la redacción final del artículo XI de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*<sup>143</sup>, cuyo contenido estimo que merece una mención expresa en este punto: *“puesto que la libre comunicación de los pensamientos y opiniones es uno de los más valiosos derechos del hombre, todo ciudadano puede hablar, escribir y publicar libremente”*, que se completa con el artículo XIV, donde se señala que *“la sociedad tiene derecho a pedir a todos sus agentes cuentas de su administración”*.

Si para los ilustrados las libertades y los derechos individuales han constituido el emblema de sus reivindicaciones, para las sociedades presentes deben ser los derechos ejercidos colectivamente la mayor pretensión que demanden de sus gobernantes, pues son estos mismos los que crean ciudadanía, aquellos que cohesionan a las gentes<sup>144</sup>. Por ello, con posterioridad, diversos autores comenzaron a enlazar conceptos tan atrayentes entre sí como Transparencia y Democracia, si bien la segunda ha logrado consolidarse en la mayoría de los Estados con un escaso desarrollo de la primera. Hasta tal extremo llega muchas veces esta unión que, para Bobbio (1980), *“la democracia es el Gobierno del poder público en público”*, toda vez que por el mero hecho de denominarse como tal, esta forma de gobernar debe mostrarse cristalina a todos los miembros que la constituyen. De forma clara y contundente se refiere a este extremo Aguilar Rivera (2008:17), al decir:

*“La Transparencia acepta la pluralidad y el disenso en opiniones como una característica inherente y positiva de la política democrática. Por eso no teme exponerla –la información–; no se escandaliza de lo que descubre. También descrea el argumento de que los ciudadanos son incapaces de comprender la complejidad de las decisiones públicas y que por ello éstas deben mantenerse lejos de la luz pública”*.

De este modo, la Democracia tiene sentido y razón de ser si todas las operaciones de los gobernantes son conocidas por el pueblo soberano (Natale, 1978). Al respecto, se encuentran posturas doctrinales diversas, como diferente es el contenido de la Transparencia en cada una de ellas. De forma resumida, para quienes entienden la

<sup>143</sup> Aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa, el 26 de Agosto de 1789.

<sup>144</sup> Ello no obsta para que coincidamos con Nieto García (1975:27), cuando afirma que la labor actual del Derecho –y, sobre todo, del Derecho Administrativo–, consiste en *“asegurar la realización de los intereses colectivos, sin ceder por ello un paso en la defensa hasta ahora montada, de los intereses individuales”*. Se trata de potenciar el hecho colectivo, superando la individualidad de este último tiempo.

Democracia como un procedimiento útil con el que gobernar (Schumpeter, 1952), la importancia que ésta adquiriera no pivota sobre la Transparencia, ni sobre la cantidad y la calidad de la información de que dispongan los ciudadanos para participar en la vida pública ya que, éstos últimos, no desarrollan una dimensión política relevante y racional. Lo que realmente mueve a los ciudadanos son las elecciones competitivas, momento puntual en el que pueden castigar o premiar a sus gobernantes a través del voto. De ahí que entienden la Democracia en su mínima expresión (Popper, 2008; Przeworsky, 1999).

Para otra parte de la doctrina (Dahl, 1997; Lindblom, 1976), la Democracia es algo más que un mero procedimiento formal estricto. La principal finalidad de este sistema político es, para los citados autores, la satisfacción del ciudadano y su máxima representación en el Estado. De esta forma, la Transparencia del poder público, entendida desde el derecho de acceso a la información de las instituciones, la diversidad de fuentes y la disponibilidad efectiva de los datos fiables, es un requisito básico e irrenunciable de la Democracia. Si la Democracia es el gobierno de todos, este modo de gobernar debe procurar que todo ciudadano posea la información necesaria con la que formarse una opinión crítica cualificada. Bermejo Vera (1988:17) incide en la absoluta correlación existente entre la Transparencia y los regímenes democráticos contemporáneos, puesto que: *“es ésta una forma de gobierno que excluye, por principio, la ocultación y el secreto de las medidas y decisiones que se producen para favorecer los intereses generales a que aquélla sirve primordialmente”*.

En una línea más avanzada a la de los últimos autores aludidos, Bobbio (1985) y Sartori (1987) consideran que la Transparencia es consustancial a la Democracia, de tal modo que ésta última: *“no puede excluir de sus connotados la visibilidad del poder”*. Sin embargo, añaden a su argumentación que no es propio de las instituciones mostrarse a la sociedad en todo su esplendor, por lo que tampoco el ciudadano dispone de información de valor con la que construirse un juicio crítico y acertado de lo público. Es por ello por lo que defienden el hecho de que: *“la Transparencia de la función pública es un reconocimiento esencial, aunque tardío, a un hecho que nunca una democracia debió desconocer: que la información sobre los asuntos estatales es de propiedad de los ciudadanos, en cuyo nombre y beneficio se ejerce el poder público”* (Ferreiro Yacigi, 2013:65).

Por eso, la doctrina defiende que la Transparencia en Democracia es un principio esencial, que debe manifestarse en acciones concretas para no quedarse en un mero pragmatismo de nula practicidad. Al respecto, Rodríguez-Arana Muñoz (2007) refleja claramente también esta idea, ya que hasta ahora no se han emprendido acciones concretas para superar esta dinámica, ya que: “*nos encontraríamos en un ambiente de Transparencia dirigida o de Transparencia fingida, que por tantos es, a la vez, llamada Transparencia taumatúrgica, como aquella que trae causa de las afirmaciones rimbombantes y solemnes legisladores y administradores, para que no tiene fundamento ni en la realidad ni en los hábitos de los dirigentes de algunas instituciones públicas*” (p. 32).

#### II.1.1.2.- La Transparencia en Europa: su concreta manifestación a partir del derecho de acceso a la información pública

Como he tenido ya ocasión de apuntar, la Transparencia es un término que comienza a utilizarse hace escasos años<sup>145</sup> y que se relaciona, en un primer momento, con algunos de los derechos y libertades más característicos de la persona, de tal modo que, aunque no puede observarse en los textos normativos referencias explícitas a tal término, sí se instituyen a partir de los articulados, menciones indirectas a éste. Pero, ¿desde cuándo se incluye el término Transparencia en el uso corriente de los Estados, como uno de los componentes básicos de sus Ordenamientos Jurídicos? ¿Cómo llevan a cabo dicha tarea los países europeos, entre los que se encuentra España?

Respecto a lo antedicho, Arenilla Sáez y Redondo Lebrero (2011), sostienen que existen dos filosofías distintas de entender la Transparencia en Europa. La primera, proveniente de la tradición escandinava, relaciona la Transparencia con el derecho de acceso a los documentos, considerando que éstos, si son oficiales, deben ser públicos y, por tanto, susceptibles de consulta por parte del ciudadano, a no ser que una ley los declare como secretos durante un plazo específico. La segunda, proveniente de la tradición latina –y por ende, que incluye el caso español–, concibe la Transparencia

---

<sup>145</sup> Esta es la regla que, por lo general, puede aplicarse a los países europeos, pero no faltan las excepciones de algunos países, como ha sido el caso concreto de Suecia, en donde la primera ley que hace referencia a la Transparencia ya se aprobó en 1766, bajo el título de *Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas*.

como una dádiva que ofrecen las instituciones a la sociedad, pues: “*la información se considera un patrimonio del poder y de los que lo desempeñan*” (p. 355).

Por tanto, lo primero que debo destacar nuevamente es que, si bien la Transparencia puede ser analizada desde múltiples manifestaciones –como tendré ocasión de señalar a lo largo de este Capítulo–, la que ha tomado mayor fuerza en los Estados europeos y en la mayoría de países avanzados, ha sido la que relaciona a ésta con el derecho ciudadano de acceso a la información pública (Martínez Capdevila, 2005), toda vez que dicho derecho es consustancial a cualquier sistema democrático, básico para la cohesión social e ineludible para la apertura de las instituciones. Así lo manifiesta Sánchez de Diego Fernández de la Riva (2013) del modo que sigue a continuación:

*“Transparencia o derecho de acceso a la información pública son dos nociones ligadas entre sí. En principio podía pensarse que son las dos caras de una misma moneda. Sin embargo, no se trata de dos conceptos paralelos. El derecho de acceso a la información pública, configurado como un derecho fundamental, garantiza la Transparencia y posibilita una profundización de la democracia. Sin embargo, no existe una correlación inversa: la mera Transparencia no amplía los derechos de los ciudadanos, ni nos lleva a una democracia más avanzada. De alguna forma, la Transparencia por sí misma puede ser fruto de un nuevo despotismo ilustrado si no se acompaña de un auténtico derecho subjetivo del ciudadano”* (p. 287).

Hecha esta aclaración, centraré mi atención en la evolución que ha experimentado la Transparencia desde la vertiente legislativa de la Unión Europea, teniendo en cuenta su concreta –aunque no exclusiva– manifestación en el acceso, señalando los hitos normativos fundamentales para su análisis. Como la Transparencia guarda una íntima conexión con la Democracia, parece lógico que este estudio parta de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*<sup>146</sup>, toda vez que desde ese momento, empieza a proliferar este sistema de gobierno bajo la forma de los denominados Estados de Bienestar. Así, en el artículo XIX del citado *Texto*, se reconoce expresamente el derecho de investigar y recibir informaciones y el derecho a difundirlas, es decir, se reconoce la Transparencia, aunque de manera indirecta.

Cerrillo i Martínez (1998) lleva a cabo un estudio pormenorizado de la Transparencia en el contexto de la Unión Europea, desde el origen de dicha institución supranacional, constatando que ningún Tratado Constitutivo primigenio alberga, de manera directa, la regulación expresa de la Transparencia. Tan sólo se vislumbran

---

<sup>146</sup> Aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa, el 26 de Agosto de 1789.

ciertos atisbos de ésta en sectores específicos europeos de la función pública, del ámbito financiero, del tratamiento de datos de carácter personal, etc. La situación permanecerá inalterada<sup>147</sup> hasta 1992, fecha en la que se aprueba en Maastricht el *Tratado Constitutivo de la Unión Europea*. En la Declaración nº 17 anexa a dicho Tratado, se señala que “*la Transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la Administración*”, reconociendo, por primera vez, este principio.

Tal y como se deduce de las aportaciones de Ballester Martínez (2011), otro hito normativo lo constituye, en Diciembre de 1993, la aprobación del *Código de Conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión*. En éste, aparece el principio general de Transparencia, como el derecho a que el público tenga “*el mayor acceso posible a los documentos*” de las instituciones europeas pero con numerosas excepciones a dicho acceso, por lo que este principio –no derecho–, nace ya limitado en gran medida. El tratamiento posterior que se hace del acceso público a los documentos lo sitúa en un plano puramente procedimental<sup>148</sup>, integrándolo en la normativa administrativa interna de cada institución pero sin ningún reconocimiento explícito y por separado (Rams Ramos, 2008).

La entrada en vigor del *Tratado de Ámsterdam*, produce un importante cambio en torno a este principio de Transparencia Pública, ya que el artículo 191A<sup>149</sup> del citado Texto, constitucionaliza el derecho de acceder a los documentos de las instituciones de la Comunidad, permitiendo hablar así de un auténtico derecho comunitario. El *Reglamento 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de Mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión* es el que da forma, en un primer momento, al contenido del aludido

---

<sup>147</sup> La Directiva 90/313, del Consejo, de 7 de Junio de 1990 sobre la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, ha sido una excepción a la regla general del secreto, favoreciendo una estrategia global de divulgación de información sobre un sector específico, el de medio ambiente.

<sup>148</sup> Son de reseñar, en este punto, la *Decisión del Consejo, de 20 de Diciembre de 1993, relativa al acceso del público a los documentos del Consejo* y la *Decisión de la Comisión, de 8 de Febrero de 1994, sobre el acceso del público a los documentos de la Comisión*.

<sup>149</sup> El contenido del artículo 191A es el que sigue a continuación: “*Cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con los apartados 2 y 3*”.

derecho, mostrando fielmente el espíritu reflejado en el artículo 42<sup>150</sup> de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, al consagrar, de modo decisivo, la apertura y la Transparencia como su objetivo prioritario. Por simplificar su contenido, con el Reglamento, la regla general es fomentar la apertura de la información y las excepciones son pocas y contadas, cuya aplicación debe justificarse debidamente e interpretarse restrictivamente, terminando así con el secreto y la opacidad de la vida pública de las instituciones, aportando luz al poder público ejercido desde la Unión.

Actualmente, el artículo 15 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, extiende legislativamente el derecho de acceso a los documentos de todas las instituciones de la Unión Europea, así como a sus órganos, oficinas y agencias, del modo que sigue: “*a fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura*”. Por tanto, se observa cómo el acceso a la información se ha ido desarrollando, en la normativa europea, de forma creciente, llegando a constituirse como un auténtico derecho fundamental, gracias a la voluntad política de los legisladores supranacionales<sup>151</sup>. Aún queda, ciertamente, mucho camino por recorrer pero, sin duda, los avances comunitarios están siendo notabilísimos y están impulsando al cambio en la práctica institucional de los Estados miembros. En este sentido, los operadores jurídicos de la Unión Europea están también aprobando numerosos documentos, recomendaciones y directrices que, si bien carecen de fuerza jurídica vinculante, ayudan a completar el difícil reto de lograr la más amplia Transparencia institucional<sup>152</sup> en el proceso de integración supranacional.

---

<sup>150</sup> Su contenido reza lo siguiente: “*Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión*”.

<sup>151</sup> Desgraciadamente, no se puede decir lo mismo de la jurisprudencia que va surgiendo en relación a los conflictos que se producen cuando dicho derecho choca frontalmente con otros de igual rango jurídico, como lo son el derecho a la intimidad o a la privacidad. En este sentido, la publicidad y la Transparencia se ven seriamente limitados por la interpretación que los Tribunales hacen de las excepciones al Derecho de acceso. Así, mientras que, por una parte, el Tribunal General de la Unión Europea el más proclive a una interpretación laxa de la Transparencia –en el más reciente asunto conocido como *Bavarian Lager (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea <Gran Sala>, de 29 de Junio de 2010)*–, por otra parte, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, restringe el derecho de acceso con más asiduidad, al manifestar que existen otros derechos individuales que son más dignos de protección –como ha quedado de manifiesto en el caso *Aldo Kuijer* (Fundamento Jurídico 62 de la *Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, de 7 de Febrero de 2002*–.

<sup>152</sup> En relación directa con el Derecho de acceso a la información, se publicaron: en 2001, *el Libro Blanco de la Gobernanza Europea*; en 2006, *el Libro Verde de Iniciativa europea en favor de la Transparencia*;

Además, los veintiocho Estados miembros que actualmente configuran la Unión Europea, han ido incorporando, aunque de manera desigual<sup>153</sup>, el derecho de acceso a la información pública en sus Ordenamientos Jurídicos, algunos de ellos en la Constitución y en las leyes ordinarias –como ocurre con Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Lituania, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía y Suecia–, otros sólo en las leyes ordinarias –como Alemania, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Letonia, Reino Unido y Croacia–, y tres aún no lo incluyen entre sus normas –Chipre, Luxemburgo y Malta–.

Con ello, parece que se cumplen las cuatro oleadas en el reconocimiento del derecho de acceso a la información sugeridas por algunos autores (Mendel, 2004; Canavaggio, 2011; y Ackerman y Sandoval, 2005), quienes consideran que existen hasta cuatro etapas diferentes:

- a) Hasta 1980: los países pioneros adoptan su normativa.
- b) Desde 1990 hasta el 2000: los países que, después del derrumbamiento de los regímenes autoritarios, adoptan una ley con motivo del establecimiento de las instituciones democráticas.
- c) En el 2000: los países ricos y de tradición democrática, que adoptan leyes en el marco de la reforma y modernización administrativa.
- d) Desde hace unos años, los países en desarrollo que no han tenido transición democrática<sup>154</sup>.

---

en 2011, *el Acuerdo para crear un Registro de Transparencia para la organización y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea; e incluso, en 2012, la Directiva 2012/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de Mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales*. A mayor abundamiento, los esfuerzos del legislador comunitario no se centran, únicamente, en ir consolidando dicho derecho, sino que también va normando materias conexas a éste, directamente relacionadas con los datos. A modo de ejemplo, señalamos las siguientes: en 2010, *COM (2010) 245 final/2, de 26 de Agosto de 2012, sobre Una Agenda Digital para Europa*; o en 2012, *COM (2012) 882 final, de 12 de Diciembre de 2012, sobre Datos abiertos: Un motor para la innovación, el crecimiento y la gobernanza transparente*.

<sup>153</sup> Guichot Reina (2003:296) llega a la conclusión de que al actual trenzado normativo en torno al derecho de acceso a la información pública se ha llegado de abajo arriba: “*inicialmente, fueron normas organizativas las que precedieron al reconocimiento constitucional del derecho; en la actualidad, es a partir de dicho reconocimiento constitucional que se ha procedido a modificar las respectivas normas organizativas*”.

<sup>154</sup> De la primera ola son exponentes Canadá, Estados Unidos, Suecia o Finlandia; de la segunda ola, los países de la antigua URSS; de la tercera ola, países como Alemania; y de la cuarta ola, Iberoamérica.

**Tabla -1- La regulación actual del Derecho de acceso a la información pública en las Constituciones y en las leyes específicas de los 28 Estados miembros de la Unión Europea.**

ESTADO UE	CONSTITUCIÓN	LEY
ALEMANIA	-	<i>Ley Federal sobre Libertad de Información, de 5 de Septiembre de 2005</i>
AUSTRIA	<i>Constitución de 1929 (Art. 20).</i>	<i>Ley 286/1987, de 15 de Mayo, de Marco Federal sobre la Información.</i>
BÉLGICA	<i>Constitución de 1994 (Art. 32).</i>	<i>Ley 94-1724, de 2 de Abril de 1994 y Ley federal de 12 de Noviembre de 1997.</i>
BULGARIA	<i>Constitución de 1994 (Art. 41).</i>	<i>Ley de Acceso a la Información Pública de 7 de Julio de 2000</i>
CROACIA	-	<i>Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información de 15 de Octubre de 2003</i>
CHIPRE	-	-
REP. CHECA	<i>Carta de Derechos y Libertades Fundamentales de 1992 (Art.17).</i>	<i>Ley 106/1999, sobre Libre Acceso a la Información, de 11 de Mayo de 1999.</i>
DINAMARCA	-	<i>Ley Danesa de la Administración Pública, 571 de 19 de Diciembre de 1985 y Ley 572 de 19 de Diciembre de 1985, sobre el Acceso a los Archivos de la Administración Pública.</i>
ESLOVAQUIA	<i>Constitución de 1992 (Art. 26).</i>	<i>Ley 211/00 sobre libre acceso a la información, de 17 de Mayo de 2000</i>
ESLOVENIA	<i>Constitución de 1991 (Art. 39).</i>	<i>Ley sobre Acceso a la Información de Carácter Público de 25 de Febrero de 2003.</i>
ESPAÑA	<i>Constitución de 1978 (Art. 105).</i>	<i>Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.</i>
ESTONIA	<i>Constitución de 1992 (Art. 44).</i>	<i>Ley de Información Pública de 15 de Noviembre de 2000.</i>
FINLANDIA	<i>Constitución de 1999 (Art. 12).</i>	<i>Ley 621/99, sobre Apertura de las Actividades del Gobierno, de 21 de Mayo de 1999.</i>
FRANCIA	-	<i>Ley 79-18 sobre consulta de archivos de 3 de Enero de 1979.</i>
GRECIA	<i>Constitución de 1975 (Art. 5A y 10).</i>	<i>Ley 2690/1999, del Código de Procedimiento Administrativo, de 9 de Marzo de 1999.</i>
HUNGRÍA	<i>Constitución de 1949 (Art. 61).</i>	<i>Ley LXIII sobre Protección de Datos Personales y Revelación de Datos de Interés Público, de 27 de Octubre de 1992.</i>
IRLANDA	-	<i>Ley 13 de 21 de Abril de 1997 de Libertad de Información.</i>
ITALIA	-	<i>Ley 241 de 7 de Agosto de 1990, que establece nuevas normas en el procedimiento administrativo y el derecho de acceso a los documentos.</i>
LETONIA	-	<i>Ley de Libertad de Información de 29 de Octubre de 1998.</i>
LITUANIA	<i>Constitución de 1992 (Art.25).</i>	<i>Ley 1-1418 sobre Información al Público.</i>
LUXEMBURGO	-	-
MALTA	<i>Constitución de 1964 (Art. 41).</i>	-
PAÍSES BAJOS	<i>Constitución de 1983 (Art. 110).</i>	<i>Ley sobre Acceso Público a la Información del Gobierno, de 31 de Octubre de 1991.</i>
POLONIA	<i>Constitución de 1997 (Art. 61).</i>	<i>Ley de Acceso a la Información Pública, de 6 de Septiembre de 2001.</i>
PORTUGAL	<i>Constitución de 1976 (Art. 48).</i>	<i>Ley 65/1993, sobre Acceso a los Documentos Administrativos, de 26 de Agosto de 1993.</i>
REINO UNIDO	-	<i>Ley de Acceso a la Información, de 30 de Noviembre de 2000.</i>
RUMANÍA	<i>Constitución de 1991 (Art. 31).</i>	<i>Ley 554/2001 sobre Libertad de Información.</i>
SUECIA	<i>Ley Fundamental de Libertad de Expresión de 1991</i>	<i>Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas de 1766.</i>

Fuente: elaboración propia, consultando a Ares González (2013:18) y Corojan y Campos (2011:60).

Este panorama legislativo y antes descrito sucintamente, manifiesta grandes diferencias entre los Estados miembros, que se traducen en discrepancias sustanciales en el grado de Transparencia y, lo que es más importante, en el contenido desigual del Derecho de acceso a la información, lo que no favorece en absoluto el proceso de integración europea y la confianza de los ciudadanos en las instituciones. En el caso concreto de España, tal hecho ha provocado un auténtico atraso político, que Guichot Reina (2012:94) destaca como sigue a continuación: *“esta regulación, defectuosa e introducida sin autonomía en una norma burocrática, ha pasado desapercibida y ha sido incapaz de generar una cultura de la Transparencia, ni en los ciudadanos ni en la Administración”*.

### *III.1.2.3.- El despertar de la Transparencia Pública en España*

Los pasos seguidos por España en lo que respecta a la materia de Transparencia Pública, se han ido dando conforme a la estela directriz de la Unión Europea, siendo ésta la institución supranacional de referencia que ha fomentado la apertura del sistema político-administrativo en nuestro país, posibilitando *“que la verdad esté disponible para que otros la vean sin tratar de ocultar u opacar el significado o alterar los hechos para poner las cosas bajo una mejor luz”* (Aguilar Rivera, 2008:7).

Hoy no podemos decir aún que las instituciones españolas se caractericen, precisamente, por albergar, dentro de su cultura organizativa, un nivel de Transparencia fuertemente desarrollado y que éste sea capaz de producir avances significativos en el bienestar del ciudadano –aquí recuerdo que dicho bienestar es la principal finalidad del poder público–, sino más bien que las organizaciones están empezando a llevar a cabo acciones encaminadas a superar *“la opacidad, el secretismo y la ocultación más consciente y deliberada”* (García-Moreno Rodríguez, 2011:243), propias de la burocracia instrumental, maquinal y artificiosa, pero que queda mucho camino por recorrer y ello precisa de una voluntad política firme, de una práctica institucional constante y de un trabajo del legislador coherente y premeditado hacia la luz de la vida pública.

Si se busca algún atisbo de la Transparencia en el Constitucionalismo español (Soto Lostal, 2011), lo cierto es que es difícil de encontrarlo durante el Siglo XIX y

durante los dos tercios primeros del Siglo XX, si bien, como he tenido ocasión de señalar anteriormente, ésta ha estado estrechamente unida a la libertad de expresión, libertad que sí ha tenido un tratamiento más prolijo en las Normas Jurídicas Supremas.

Así, el artículo 371<sup>155</sup> de la *Constitución Política de la Monarquía Española de 19 de Marzo de 1812*, ya reconoció la libertad de escribir, de imprimir y de publicar las ideas políticas. La *Constitución de la Monarquía Española de 8 de Junio de 1837* avanzó en otros dos aspectos relevantes, cuales fueron la libertad de información a la que tiene derecho el ciudadano, y la exclusión –al menos, teórica–, de la censura<sup>156</sup>. Además, ésta reconoció, por vez primera, el Derecho de petición del ciudadano<sup>157</sup>, definido como la facultad que pertenece a toda persona, de dirigirse a los poderes públicos para hacerles conocer un hecho o un estado de cosas y para reclamar su intervención. De similar manera se pronunció la *Constitución Española de 13 de Octubre de 1845* en sus artículos 2 y 3<sup>158</sup>, la cual fue promulgada bajo el reinado de Isabel II.

Por su parte, la *Constitución de la Nación Española de 6 de Junio de 1869*, fruto de un tiempo convulso y fértil para los proyectos políticos de la más diversa índole y significación –después de la Revolución Gloriosa–, mantuvo, en la misma línea de sus antecesoras, la regulación de los Derechos de expresión y de petición, añadiendo a éstos últimos, otros Derechos como son los de reunión y asociación<sup>159</sup>.

Para finalizar el ciclo constitucional del Siglo XIX, la *Constitución de la Monarquía Española de 26 de Junio de 1876*, instaurada en el reinado de Alfonso XII,

---

<sup>155</sup> El contenido específico del artículo 371 es el que sigue: “*todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes*”.

<sup>156</sup> A ello alude en el artículo 2 del citado Texto, cuando señala que: “*todos los españoles pueden imprimir y publicar libremente sus ideas sin previa censura, con sujeción a las leyes. La calificación de los delitos de imprenta corresponde exclusivamente a los jurados*”.

<sup>157</sup> El artículo 3 de la *Constitución de 1837* se refiere a dicho precepto así: “*todo español tiene derecho de dirigir peticiones por escrito a las Cortes y al Rey, como determinen las leyes*”.

<sup>158</sup> He de señalar que el ejercicio de ambos derechos –libertad de expresión y petición–, reconocidos, consecutivamente, en los citados preceptos, estaban fuertemente mediatizados por los poderes públicos, por la clara sujeción de éstos al arbitrio de la ley.

<sup>159</sup> En concreto, el artículo 17 del Texto Constitucional de 1869 dispuso que ningún español podía ser privado del “*derecho de emitir libremente sus ideas y opiniones, ya de palabra, ya por escrito, valiéndose de la imprenta o de otro procedimiento semejante; Del derecho de reunirse pacíficamente; Del derecho de asociarse para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública; y, del derecho de dirigir peticiones individual o colectivamente a las Cortes, al Rey y a las Autoridades*”.

siguió reconociendo aquellos derechos ya conquistados en los anteriores Textos Constitucionales –esto es, expresión, asociación y reunión–, si bien se mostró mucho más restrictiva en la regulación de lo que al Derecho de petición se refiere<sup>160</sup>.

Como hecho anecdótico, más allá del Constitucionalismo ya citado, se incluye también en el Siglo XIX algunos apuntes legislativos de relevancia, basados en la idea de Transparencia del poder público. Al respecto, Sánchez Sánchez (2011) apunta que la *Ley Orgánica Provincial de 21 de Octubre de 1868*, fue la primera ley española en reconocer la obligación general a la Transparencia activa de una institución concreta como es la Administración Pública, obligándole a que ésta actuara informando a la sociedad de sus actos, fuesen ellos o no requeridos previamente por parte de la ciudadanía<sup>161</sup>. Del mismo modo, obligaba a informar sobre las sesiones de gobierno.

En consonancia con lo señalado anteriormente, García-Moreno Rodríguez (2011:244) incluye, en su análisis doctrinal, el estudio de una norma legislativa bastante aclaratoria –a la vez que insólita–, respecto de la situación de la Transparencia Pública en el Siglo XIX español. Así, el *Decreto por el que se aprueba el Reglamento para el Ministerio de la Gobernación de 30 de Noviembre de 1870*, dispuso que la manera en que se han instruido y resuelto expedientes en las organizaciones públicas, ha sido objeto de “*continuas reclamaciones y de severas censuras*”, dando lugar a dilaciones por largos y pesados trámites, por lo que dicho Decreto incidió en motivar un cambio hacia la apertura y publicidad que beneficiase, no sólo a la sociedad, sino a las mismas instituciones públicas, señalando textualmente:

*“Tiempo es de reconocerlo: la buena gestión de los negocios públicos no exige recato tan extraordinario ni tan prolijas formalidades. Lejos de eso, la publicidad de las operaciones y la prontitud de los acuerdos son condiciones igualmente beneficiosas para los particulares, cuyos intereses se hayan así mejor garantizados, y para el Gobierno, cuya moralidad no queda a merced de infundadas sospechas o de malévolas suposiciones”* (Exposición de Motivos del referido Decreto, p. 5).

---

<sup>160</sup> El artículo 13 de la aludida *Constitución de 1869* reconocía el derecho de todo español de “emitir libremente sus ideas y opiniones, ya de palabra, ya por escrito, valiéndose de la imprenta o de otro procedimiento semejante, sin sujeción a la censura previa; De reunirse pacíficamente; De asociarse para los fines de la vida humana.; De dirigir peticiones individual o colectivamente al Rey, a las Cortes y a las autoridades, pero “no podrá ejercerse por ninguna clase de fuerza armada. Tampoco podrán ejercerlo individualmente los que formen parte de una fuerza armada, sino con arreglo a las leyes de su instituto, en cuanto tenga relación con éste”.

<sup>161</sup> Incluso por entonces, ya se relacionaba a la Transparencia con la acción de buen gobierno, tal y como queda de manifiesto en el artículo 82.1º de la citada Ley Orgánica, pues en ella se obliga al Gobernador a “publicar los bandos de buen gobierno y disposiciones generales que sean necesarios”.

Siguiendo con este análisis y por lo que a la *Constitución de la República Española de 9 de Diciembre de 1931*<sup>162</sup> se refiere, ésta siguió la tónica general de sus predecesoras, es decir, únicamente reguló la libertad de expresión y el Derecho de petición como manifestaciones de la, hasta entonces desconocida, Transparencia.

Como he tenido ocasión de señalar anteriormente, en la Historia más reciente de España, la cultura de Transparencia<sup>163</sup> se ha ido forjando, sobre todo, desde las leyes ordinarias y procedimentales y no tanto en las Constituciones. Tal es así que la *Ley de 17 de Julio de 1958, sobre Procedimiento Administrativo*, si bien distaba mucho de convertirse en una ley homónima a la de sus semejantes europeas en lo que a apertura de información y claridad de las instituciones se refiere, no puede obviarse que realizó una importante función al respecto, ya que incluyó la función de información de los órganos públicos al ciudadano<sup>164</sup>, completando con ello la mera remisión constitucional, hasta el momento reiterativa, de los Derechos de expresión y de petición<sup>165</sup>.

Una vez hecha una somera revisión del articulado constitucional, cabe cerrar este análisis en este punto con el estudio de la vigente *Constitución Española de 1978*, la cual iniciará una nueva etapa hacia la Transparencia Pública en España. Así, la *Ley de Leyes* que preside el Ordenamiento Jurídico español, no alude, de manera expresa, al principio de Transparencia Pública en su articulado pues, como se ha constatado previamente, no existía una sensibilidad social arraigada, ni una construcción jurídica sólida ni una voluntad política manifiesta, como para incluir tal principio en su articulado general. Sin embargo, ello no es óbice para reseñar la impronta que la

---

<sup>162</sup> El Artículo 34 de la *Constitución Republicana* aludía a la libertad de expresión, mientras que el artículo 36 incluía el derecho de petición. Nótese, como curiosidad, que mientras las anteriores Cartas Magnas recogían ambos derechos al principio de su articulado, la *Constitución de 1931* reconocerá las garantías y las libertades de los ciudadanos con posterioridad.

<sup>163</sup> Como he tenido ocasión de manifestar, no debe olvidarse que la Transparencia Pública está estrechamente vinculada con la Democracia, por lo que el haber padecido los efectos del régimen franquista, ha traído consigo un cierto retraso y un gran lastre en el desarrollo de nuestro país y en la consolidación de nuestro sistema político.

<sup>164</sup> En concreto, el artículo 33 de dicha ley, incluye una obligación atribuible a toda organización administrativa, al decir: “informará al público acerca de los fines, competencia, funcionamiento y servicios mediante oficinas de información, publicaciones ilustrativas sobre tramitación de expedientes, diagramas de procedimiento, organigramas, indicación sobre localización de dependencias y horarios de trabajo y cualquier otro medio adecuado” (p. 2180).

<sup>165</sup> Siguiendo con el oscurantismo característico del momento, dos sendas leyes se ocuparán de limitar y restringir los incipientes visos en favor de la Transparencia que comenzaban a fraguarse. Concretamente, la *Ley 14/1966, de 18 de Marzo, de Prensa e Imprenta* y la *Ley 9/1968, de 5 de Abril, de Secretos Oficiales*, intentarán vestir de modernidad a un sistema dictatorial que seguía resistiéndose al cambio.

*Constitución de 1978* desprendía en favor de la cultura aperturista de las instituciones –si bien, de manera indirecta, y desde algunas de sus disposiciones<sup>166</sup>–.

Por tanto, aunque en la actualidad no existe un reconocimiento constitucional expreso de la Transparencia Pública, sí que se incluye un reconocimiento concreto de su principal valedora, esto es, de la información. Así, nuestra *Carta Magna* 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.

Si importante ya es, de por sí, la consagración del derecho de acceso para este objeto de estudio, mayor relevancia cobra, a mi parecer, el contenido específico del artículo 20.1.d) de la *Constitución*, pues éste regula el derecho fundamental a la información de que goza todo ciudadano del siguiente modo: se reconoce y protege el derecho “*a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión*”. En el posterior epígrafe de este trabajo de investigación, tendré ocasión de analizar en profundidad el alcance de su contenido para la política de reutilización de datos públicos. Lo que quiero destacar, por el momento, es el cambio de rumbo que comienza a producirse con la regulación de este derecho fundamental a la información y con el reconocimiento del derecho de configuración legal de acceso a archivos y registros<sup>167</sup>.

Si el Derecho a la Información reconocido en el artículo 20.1.d) de la *Constitución Española* vigente ya implica, por sí mismo, una obligación para los poderes públicos de salvaguarda y garantía, ¿qué instrumento legal se ha habilitado para

---

<sup>166</sup> Quizás pueda resultar excesivamente ambiciosa la siguiente enumeración, pero lo cierto es que autores como Alonso Espinosa (2012:31), afirman que podemos encontrar hasta veintitrés preceptos relacionados, de alguna manera, con el principio de Transparencia en el *Texto Constitucional de 1978*: 1, 6, 7, 9, 18, 20.3, 20.5, 23, 54, 66.2, 92.1, 103, 105, 106.1, 109, 110, 111, 120, 129.1, 136, 151.2.5, 153, 164 y 168.

<sup>167</sup> Tal diferenciación normativa de rango jerárquico, será una de las bases sobre la que se sustente nuestra investigación pues, como se observa del contenido del articulado constitucional, el derecho de acceso no goza de especial protección ni se considera fundamental en España –sí en Europa–, mientras que el Derecho a la Información sí que se beneficia de tal calificativo y está más garantizado. Sobre cómo se interprete éste último derecho, dependerá la validación de la hipótesis de esta investigación, ya que informar debe suscitar una actitud pasiva, pero también activa, para las instituciones en beneficio del ciudadano.

desarrollar el contenido del artículo 105.b) del referido *Texto*? La respuesta se encuentra, en un primer momento, en la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, la cual procede a regular el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos de manera más pormenorizada, dando cumplida cuenta al mandato constitucional a que hace referencia el artículo 105.b) de ésta.

Dos artículos específicos de la aludida *Ley* –en concreto, los artículos 35.h) y 37<sup>168</sup>–, serán vías facilitadoras que conduzcan hacia la Transparencia Pública. En el primero (artículo 35.h), se reconoce el derecho ciudadano “*al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes*”, reproduciendo casi en su totalidad, el contenido previsto en la Norma Fundamental a que antes hemos hecho referencia.

En el segundo de ellos (artículo 37), se incluye toda una amalgama de derechos sociales que podemos denominar “*de información*” de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tales como que éstos puedan: 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) identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas; c) obtener copia sellada de los documentos que presenten; utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, formular alegaciones y aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia; d) no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración; o e) a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes, entre otros<sup>169</sup>.

Pero la regulación de los derechos de configuración legal de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre*, no ha terminado de colmar las necesidades de información de los ciudadanos en Democracia, ni ha hecho posible el desarrollo de una auténtica cultura de Transparencia Pública en España. Como reconoce García-Moreno Rodríguez

---

<sup>168</sup> Si bien, éste último artículo ha sido derogado por la Disposición Final 1ª.2 de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*.

<sup>169</sup> Tales Derechos han sido desarrollados por leyes posteriores, como tendremos oportunidad de analizar.

(2011a:247), la citada Ley, aunque gozaba de muy buenos principios, ha sido meramente expositiva, y no posibilitadora, del ejercicio del derecho de acceso a la información, constatando que: “*tan loable actitud, terminaba, a veces, siendo restrictiva de los derechos que decía amparar y proteger, aún no encontrándose, propiamente, dedicado el legislador a limitar, matizar, cuando no, directamente, imposibilitarles*”.

Avanzando en el tiempo, van a aprobarse también unas leyes básicas de organización y funcionamiento del sistema político-administrativo español que también aluden a la Transparencia en general, y a la información pública en particular, a lo largo de sus textos jurídicos. Ejemplos reseñables los constituyen, en primer lugar y por orden cronológico, la *Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local*, la cual hace mención expresa a la Transparencia en su artículo 27.3.n)<sup>170</sup>, y alusiones indirectas a ésta última en otros artículos como el 57.1<sup>171</sup>, donde se destaca la importante labor informativa de las Administraciones Públicas, o en el artículo 69.1<sup>172</sup>, donde se reseña la labor respecto del beneficio que reportan a los ciudadanos.

Por su parte, la Exposición de Motivos de la *Ley 6/1997, de 14 de Abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, recoge una afirmación que es digna de mención expresa en el presente estudio, cual es que “*la Transparencia en la actividad administrativa debe ser, no sólo una garantía para los ciudadanos, sino un criterio de actuación general del aparato público*”. Por tanto, de ello se desprende que, además de ser un principio que cohesión social, la Transparencia Pública es una obligación exigible a los poderes públicos, tal y como he venido defendiendo. A su vez, el artículo 3.2.g) de la *Ley 6/1997, de 14 de Abril*, adjetiva a dicho principio como propio del funcionamiento de la Administración General del Estado.

---

<sup>170</sup> Artículo 27.3.n): “*Con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la Transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las siguientes competencias: n) Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa*”.

<sup>171</sup> Artículo 57.1: “*De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información*”.

<sup>172</sup> Artículo 69.1: “*Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local*”.

En su vertiente específica de información, la Transparencia Pública ha encontrado un amplio filón para expandirse en la *Ley 27/2006, de 18 de Julio, reguladora de los Derechos de acceso a la información, de participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*. Esta normativa se caracteriza por regular tal derecho, tanto en su vertiente de suministro pasivo como en su vertiente de suministro activo de información. La aludida Ley<sup>173</sup> supuso, ya en su momento, una auténtica revolución, “*el sùmmum por lo que a Transparencia administrativa se refiere*” (García-Moreno Rodríguez, 2011:259), tanto desde el punto de vista sustancial como desde el punto de vista procedimental del derecho de acceso a la información. La novedad más reseñable es que la regla general que introduce la citada *Ley* es que las instituciones faciliten toda la información –eso sí, ambiental–, a los ciudadanos, y sean contadas y ponderadas las excepciones a dicha regla<sup>174</sup>.

Para adaptar las instituciones a los nuevos cambios que requiere la Sociedad Tecnológica, el artículo 3.4 de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*<sup>175</sup> establece, como una de las finalidades propias de las Administraciones Públicas, “*promover la proximidad con el ciudadano y la Transparencia, así como la mejora continuada en la consecución del interés general*”, y en el artículo 4.k)<sup>176</sup>, como principio general de actuación “*la Transparencia y publicidad del procedimiento, por el cual el uso de medios electrónicos debe facilitar la máxima difusión de las actuaciones administrativas*”.

Por último, señalaré que tras largos años de oscuridad, ambigüedad y falta de concreción normativa, la Transparencia Pública ha sido ya objeto de tratamiento autónomo en nuestro Ordenamiento Jurídico, desde la entrada en vigor de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen*

---

<sup>173</sup> Como he tenido ocasión de argumentar, la iniciativa española de regular el Derecho de acceso a la información, no es arbitraria ni responde a intereses meramente nacionales, sino que es una imposición europea que se deriva, en este caso, de la aprobación de la *Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de Junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente*.

<sup>174</sup> Así queda reflejado en el artículo 1.2 de la *Ley*, cuando se garantiza “*la difusión y puesta a disposición del público de la información ambiental, de manera paulatina y con el grado de amplitud, de sistemática y de tecnología lo más amplia posible*”.

<sup>175</sup> En idéntico sentido se manifiesta el *Real Decreto 1671/2009, de 6 de Noviembre*, que desarrolla la *Ley*.

<sup>176</sup> A tal fin, y para facilitar el cumplimiento de dichos principios, el artículo 34.b) de la *Ley* referida prevé la necesaria incorporación de medios e instrumentos de participación, Transparencia e información.

*Gobierno*. Dicho lo anterior, manifiesto mis reticencias respecto de su futuro desarrollo, pues autores como Begareche Sainz de los Terrenos (2012:163), sostienen que “*ha nacido en España la Transparencia con prisas y son muchos los interrogantes que despierta*”. Sobre lo que no cabe duda alguna es que la Transparencia Pública ha venido para quedarse e iluminar la esfera de lo público.

## **II.2.-La configuración de un nuevo Derecho a la Información originado desde la Transparencia del poder público. Dos facultades ciudadanas conexas y una misma obligación institucional**

### **II.2.1.-La Transparencia como el principio vertebrador del Gobierno Abierto en la Sociedad Tecnológica**

Una vez que he hecho alusión a la definición, tipología y funciones de la Transparencia Pública y que he situado en el contexto histórico y normativo a ésta, no está de más recordar la postura que estoy defendiendo en el presente estudio de investigación. Como se ha esgrimido en los anteriores epígrafes, soy consciente de la importancia que tiene la información en nuestra vida diaria y soy conocedora de las enormes potencialidades que pueden generarse con un tratamiento correcto de ésta por parte de las instituciones –lo que se ha denominado transferencia–, y el desarrollo económico que se desprende de una correcta política de reutilización de datos públicos –lo que se ha denominado transacción–.

En este sentido, personalmente apuesto por abrir las puertas de nuestras instituciones –en especial, las de la Administración Pública–, para conocer cualquier tipo de proceso, de recurso o de resultado que se lleve a cabo en el interior de los órganos que los constituyen, pues entiendo que éstas son fieles servidoras de los ciudadanos, quienes delegan el ejercicio de poder público en ellas para conseguir una convivencia social pacífica y beneficiosa. Por eso, cuando se habla de Transparencia, me quiero referir a la claridad de cualquier tipo de institución pública, y al conocimiento

de la mayor información posible que pueda derivarse de su funcionamiento<sup>177</sup>. De ahí que el Derecho a la Información, valedor por antonomasia de la Transparencia Pública, sea objeto de mención específica en el presente trabajo.

García de Enterría Martínez-Carande (1995:105), resumía con clarividencia la importancia de la Transparencia:

*“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”.*

Pero, ¿qué es la Transparencia, un derecho o un principio? ¿Tiene contenido jurídico propio? ¿Qué manifestaciones concretas adquiere en sociedad? ¿Es exigible frente a los poderes públicos? ¿Dónde y cómo se regula? Todos estos interrogantes se abordarán a continuación.

#### II.2.1.1.- La Transparencia pública, ¿un principio o un derecho de la Democracia?

Los resultados que se derivan del análisis de la normativa española en materia de Transparencia Pública, me permiten concluir que el vigente Ordenamiento Jurídico español, incluye dicha materia otorgándole una carta de naturaleza propia<sup>178</sup>, pero ésta no constituye, en sí misma, el objeto concreto de un derecho ciudadano, sino que simplemente es un principio informador, orientador, organizador y vertebrador de la sociedad; lo cual no obsta para que dicho principio siempre se muestre en estrecha conexión con otros bienes y derechos más dignos de protección jurídica (Donati, 2008). De ahí la relevancia de considerar la Transparencia Pública dentro de la legislación actual, pues aunque *“no es un derecho subjetivo que se pueda accionar de manera individual, es un principio jurídico esencial para el buen funcionamiento del Estado de*

---

<sup>177</sup> Así mismo, reitero que asegurar el más amplio grado de Transparencia y, por ende, de apertura de información, no está reñido con asegurar ciertas dosis de secreto y de reserva, pues como bien afirma Sáinz (2004:175): *“entre la Transparencia total y el secreto absoluto, hay graduaciones de distinta intensidad, justificadas por razón de interés público y de interés privado”.*

<sup>178</sup> Nótese que la aprobación de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, si bien no reconoce en exclusividad la Transparencia, sí la desarrolla en gran parte de su articulado, a través de la publicidad activa (Derecho a la Información) y la publicidad pasiva (Derecho de acceso) de las instituciones.

*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”* (Alonso Timón, 2012:39).

Otra parte de la doctrina como Carcassonne (2001:23), defienden que la Transparencia, cuando se generaliza en exceso, es más el epítome de la Democracia que su antípoda, como una elección de la pereza en contra de los principios elementales de la libertad<sup>179</sup>, pues *“si la obsesión por el secreto es inaceptable, la Transparencia construida en dogma no lo es menos, ya que confunde los fines y los medios y, en su absolutismo, se refiere más estrechamente al totalitarismo que a la democracia”*. Piotrowsky (2010), a su vez, incide sobre este obscurantismo característico de las instituciones hasta hace poco tiempo, señalando que éstas quieren seguir manteniendo su superioridad y tender a excluir al público, haciendo uso exclusivo de la información privilegiada profesional y guardando un conocimiento secreto de sus intenciones.

Lejos de esta postura doctrinal, otros autores como Domínguez Luis (1995:563), consideran la Transparencia como el eje que sostiene el equilibrio entre dos extremos complementarios, pues con ella *“nos encontramos ante un derecho subjetivo del ciudadano (el de acceso a la información) y un principio objetivo de comportamiento de la Administración Pública (el de publicidad activa)”*. Por su parte, Cerrillo i Martínez (1998) en esta misma línea, afirma que Transparencia Pública *“no sólo significa un instrumento para dar contenido y efectividad a una posición subjetiva, a un derecho del ciudadano, sino que debe considerarse cada vez más como una exigencia del buen orden de la Administración, de buen funcionamiento, de servicialidad en la objetividad”*.

En idéntico sentido argumental, Cordero Saavedra (1995) señala que, en Democracia, *“se trata de conjugar el derecho subjetivo de acceso con los principios objetivos de Transparencia y publicidad que deben presidir el funcionamiento de toda Administración Pública”*, sin menospreciar el peligro de que cada vez son mayores los conceptos jurídicos que restringen la Transparencia (Cousido González, 2014) y las ambigüedades normativas que la posibilitan. Otros autores como Soto Valle (2009:20),

---

<sup>179</sup> El autor utiliza dichos términos para mostrar cómo un exceso de Transparencia Pública o una mala interpretación de ésta, puede hacer que los ciudadanos olviden otras libertades tales como la de expresión, comunicación u opinión y se conformen sólo con lo que las instituciones les ofrezcan, reduciendo su margen de libertad personal en favor del servicio básico de información que ofrece el Estado.

sostienen que: “*la Transparencia y la participación aparecen así ligadas en un intento elogiado de reformulación del ejercicio pleno de este derecho-deber de la ciudadanía*”. Incluso no faltan posturas doctrinales que defienden que “*el principio de Transparencia en las normas se vincula con dos aspectos: la asignación del gasto y el fomento del pluralismo informativo*” (Martínez Pastor, 2007:295).

A mayor abundamiento, otros autores como Gallardo Castillo (2011), inciden más sobre esta idea y defienden que el principio de Transparencia es el frontispicio de la Democracia, el “*corolario inmediato del Estado democrático y correlato necesario del Estado de Derecho: lo primero por cuanto supone una mejor y mayor participación ciudadana en la toma de decisiones de los poderes públicos y lo segundo, en tanto que permite la puesta en práctica de todo control y rendición de cuentas*” (p. 165).

Por su parte, Canales Aliende (2012a:28) define la Transparencia Pública como aquel “*grado de comunicación y de información que se logre, a través de la difusión lo más amplia posible*”, y se postula a favor de considerar ésta como un principio general de las Administraciones Públicas, proponiendo una novedosa redacción constitucional de dicha materia (2005:418), al incluir la Transparencia dentro de un Título novedoso de la *Carta Magna* denominado “Los Principios de las Administraciones Públicas”. El referido Título de nueva creación, contendría la refundición de los actuales artículos 103, 105 y 106<sup>180</sup> del *Texto Fundamental*, recogiendo sus contenidos –aquellos de los tres artículos aludidos–, en la redacción de un nuevo artículo –el 103.2–, de la forma que sigue: “*además de los anteriores principios -a la sazón, eficacia, Democracia y sometimiento pleno a las leyes y al Derecho-, la Gestión Pública se orientará y actuará conforme a los principios de proximidad, subsidiariedad, servicio a los ciudadanos, descentralización, receptividad, ética, Transparencia, igualdad y evaluación de los resultados*”.

Del análisis doctrinal expuesto se deduce claramente, en mi opinión, que la Transparencia Pública es un principio vertebrador del Estado Social y Democrático de Derecho, sin un contenido jurídico expreso que vincule a ciudadanos e instituciones, pero sí con múltiples manifestaciones jurídicas que deben ser objeto de análisis

---

<sup>180</sup> Recuérdese que el contenido actual de estos tres artículos constitucionales hacen referencia, de forma sucesiva, a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, a la audiencia ciudadana, derecho de acceso a archivos y registros y procedimiento administrativo y a indemnización por lesiones como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

profundo, sosegado y minucioso por parte del legislador, para que puedan operar en la vida colectiva de los ciudadanos y logren mejorar su calidad de vida. En este sentido, la manifestación concreta y vinculante de mayor calado en la materia, lo constituye el Derecho fundamental a la Información y, concretamente, a la información pública.

Tal y como se esgrime de su actual regulación en España (Alonso Timón, 2012:33), el principio de Transparencia puede caracterizarse, a nivel constitucional y legal, de la forma que sigue y de un modo, que estimo muy ilustrativo, al decir:

*“A nivel constitucional, es una especie de «Gran Hermano», que no se hace presente de manera expresa en el texto pero que lo vigila todo con su aura benefactora. A nivel legal (...) un invitado incómodo al que se le reserva una silla apartada del centro de conversación, donde se deciden las cuestiones importantes pero al que, no obstante, se le intenta tratar con fingida deferencia en una calculada actitud que mezcla el temor, el respeto y el odio hacia su imponente personalidad”.*

### II.2.2.- La tendencia hacia el Gobierno Abierto de los Estados de Bienestar

Una vez argumentada mi clara postura en favor de la Transparencia Pública como principio vertebrador del Estado, y no como un derecho concreto –tras conocer algunas de las manifestaciones doctrinales más recientes en la materia–, me gustaría afianzar mi defensa trayendo a colación el análisis del último paradigma de actuación gubernamental, pues éste incluye la Transparencia Pública como piedra de toque de los ejecutivos y como pilar fundamental que sostiene a las nuevas formas de gestión pública en Democracia, en lo que se ha venido a denominar Gobierno Abierto (Cotino Hueso, 2014) o, su término anglosajón, *Open Government*.

Antes de definir lo que significa, voy a referirme a lo que no puede ser, esto es, señalaré las principales consecuencias que se derivan de un Gobierno secreto y oscuro. Tal y como resume Ramírez Alujas (2011:105), un Gobierno opaco: a) no aporta información suficiente para configurar adecuadamente el voto; b) abusa de las asimetrías de información y reduce la calidad del voto; c) se apodera de lo público y lo gubernamentaliza en el mejor de los casos, o lo patrimonializa en el peor; d) impide comprobar la imparcialidad de sus decisiones; no se somete realmente al derecho; e) no aporta información para definir el voto con independencia; y f) lo que es más grave si cabe, *“un Gobierno opaco traiciona la soberanía popular y la igualdad política”*. La

Transparencia debe presidir cualquier rincón institucional, cualquier esfera gubernamental.

¿Qué es lo que une la Transparencia al Gobierno Abierto? Para dar respuesta al interrogante, es preciso definir qué se entiende por Gobierno Abierto que, en palabras de Calderón y Lorenzo (2010:11) es aquel que: “*entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma transparente y abierta*”. Por resumirlo de alguna manera, Gobierno Abierto implica: a) saber qué se consigue, a través de la apertura de información pública para ejercer el control social, promover la innovación democrática y mejorar la rendición de cuentas de los decisores públicos; b) tomar parte en el proceso, es decir, facilitar la participación de los ciudadanos en el diseño e implementación de las políticas públicas e incidir en la adopción de decisiones (Emmerich, 2004); y c) contribuir a la decisión, favoreciendo la generación de espacios de trabajo colectivo entre el Estado, la Sociedad Civil y el Mercado, para codiseñar y coproducir valor en lo público.

Los orígenes de este modelo se encuentran en el *Memorandum sobre Transparencia y Gobierno Abierto*<sup>181</sup>, un documento de referencia en la materia y cuyo contenido esencial se sustenta en tres principios básicos:

- a) Principio de Transparencia: los gobiernos<sup>182</sup> han de facilitar información a los ciudadanos sobre sus tareas, así como sobre su administración y gestión (rendición de cuentas). Con ello, la puesta en práctica del mismo supone un Gobierno más transparente para los ciudadanos.
- b) Principio de Participación: los gobiernos deben implicar a los ciudadanos en los procesos de gestión pública, fomentando la proximidad entre el ciudadano y el Gobierno para mejorar su comunicación en una gobernanza común. Con ello, el Gobierno Abierto incluye así la participación ciudadana a través de la

---

<sup>181</sup> Promulgado el 21 de Enero de 2009 por el Presidente de los Estados Unidos de América, Barack Obama.

<sup>182</sup> Conviene señalar que se debe interpretar *Gobierno Abierto* en el sentido amplio del término –esto es, poder ejecutivo, Gobierno y Administración Pública–, y no restringirlo a la función directiva de dicho poder – sólo Gobierno stricto sensu–, pues definiendo la Transparencia más amplia y de toda institución.

comunicación en dos direcciones: a) desde el Gobierno a los ciudadanos; y b) desde éstos al primero.

- c) Principio de Colaboración: los gobiernos han de contemplar la colaboración activa entre los diferentes niveles institucionales y de éstos con los ciudadanos, utilizando las herramientas 2.0<sup>183</sup> que brindan las Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación.

En el sentido antedicho, se constata cómo la Transparencia Pública es un principio ineludible e inquebrantable del Gobierno Abierto y dentro del modelo genéricamente denominado “*administración compartida*” (Arena, 2004:415), en el que se encuentran presentes dos perspectivas distintas que, a su vez, dan lugar a dos modelos diversos de Administración: “*según que la colaboración entre Administraciones y ciudadanos nazca de una demanda dirigida desde la Administración a los ciudadanos (modelo de coadministración), o por el contrario, derive de una iniciativa de éstos que se movilizan en pos del interés general (modelo de la administración de la subsidiariedad)*”.

También señalaría, del mismo modo, que para algunos autores, el Gobierno Abierto hace referencia al resultado del cambio tecnológico, del propio desarrollo de las infraestructuras telemáticas y de Internet en la vida de las instituciones<sup>184</sup>. Concha y Naser (2012) matizan que, si bien el Gobierno Electrónico<sup>185</sup> aporta la mejor técnica en la prestación de servicios y se refiere a la aplicación de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación a los procedimientos públicos preexistentes, el

---

<sup>183</sup> Las herramientas 2.0, son aquellas surgidas de la web 2.0 o “Web Social”, que nos permiten dejar de ser un mero receptor de información a tener la oportunidad de crearla y compartirla transmitiendo opiniones con los demás usuarios de internet, a través de una comunicación fluida.

<sup>184</sup> Al respecto, Roberts (2006:17) señala que las Nuevas Tecnologías fomentan la Transparencia del poder público, pues ayudan a la recolección, la distribución y el acceso a los datos, objeto del presente estudio.

<sup>185</sup> Por delimitar el contenido de Gobierno Electrónico y relacionarlo con el de Administración Electrónica, puede decirse que la Administración Electrónica se considera el segmento funcional del Gobierno Electrónico, pues consigue, a nivel interno, simplificar los procedimientos y, a nivel externo, mejorar los servicios que presta al ciudadano; la Democracia Electrónica es su segmento participativo, propulsando el acceso a la información en la Administración, canalizando las consultas ciudadanas y promoviendo la extensión de los procesos democráticos a toda la sociedad.; y la Gobernanza Electrónica su segmento relacional del e-Gobierno, el cual fomenta la interacción de los ciudadanos con los responsables políticos y su participación activa en la implementación de las políticas.

Gobierno Abierto va más allá y trata de colocar el resultado por delante de los medios, con el cambio de valores y la reformulación de los dogmas vigentes en las instituciones político-administrativas. Por tanto, el Gobierno Abierto es más que una opción tecnológica de mejora, aunque esta mejora sea imprescindible para el proceso de apertura (Freire, 2013).

Para una gran parte de la doctrina, Gobierno Abierto supone algo más que la adaptación cibernética, que la reforma coyuntural, pues éste sólo puede concebirse desde el cambio en los valores de prestación del servicio público, en el camino de la reconstrucción de la cultura organizacional. Es por ello, y en sí mismo, una finalidad. Así, autores como Ramírez-Alujas (2012), manifiestan que el Gobierno Abierto supone todo un cambio de paradigma, consustancial al devenir de las instituciones político-administrativas, que afecta a todas las esferas de poder público y que posiciona a los ciudadanos en el foco de acción pública.

En este mismo sentido mencionado con anterioridad, Calderón y Lorenzo (2010), afirman que hablar de Gobierno Abierto supone repensar la Administración Pública y el Gobierno, un cambio de ideas, de valores, en definitiva, supone un cambio integral manifestado desde cuatro vertientes: a) cambio cultural, pues es imprescindible conocer el objetivo que persiguen cada una de las instituciones que debe ser, en todo momento, prestar el mejor servicio al ciudadano; 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.

Por su parte, De la Nuez Sánchez-Casado (2014:21) refuerza la idea del cambio cultural que introduce el Gobierno Abierto, “*reforzando el papel de la sociedad civil y de los ciudadanos y disminuyendo en paralelo el del Gobierno y el de la Administración*”. Tendré ocasión de retomar esta cuestión en el último Capítulo de la investigación pero, por el momento, pueden señalarse dos claras posturas al respecto: a) para una parte de la doctrina, el papel de las instituciones debería seguir siendo el mismo en este nuevo modelo de Gobierno, aunque la sociedad civil participe más en los

asuntos de interés público; y b) para otra parte de la doctrina, el papel de las instituciones debería reducirse en favor de la ciudadanía, de modo que el Estado tenga menos capacidad de decisión en dichos asuntos.

Desde una visión más politológica, Maríñez Navarro (2012:17) incide en el hecho de que el Gobierno Abierto engloba lo institucional y lo democrático, la técnica y la finalidad, pues es capaz de incorporar las herramientas de la Nueva Gestión Pública y los planteamientos de tipo estructural en el Gobierno democrático:

*“Lo cierto es que en este debate sobre el Gobierno Abierto se unifican dos elementos que los encontrábamos separados cuando hablábamos por una parte de la Nueva Gestión Pública y por la otra de la Gobernanza democrática. Mientras que la primera es un modelo de gestión, la segunda es una configuración de la relación sociedad-Estado no centrada en la preponderancia monolística del Estado. El tema del Gobierno Abierto entonces, se vería por una parte, como un modelo de gestión, pero también, por la otra, como una propuesta política que en sus cimientos se estructuran relaciones de colaboración entre los actores no gubernamentales (ciudadanos, empresas) y los actores gubernamentales. En otras palabras, una nueva relación Gobierno Sociedad”.*

Por tanto, se observa cómo desde los nuevos postulados del Gobierno Abierto, la Transparencia cobra una gran importancia, que autores como Corojan y Campos (2011) traducen en la necesidad política de los responsables públicos de comprometerse, no sólo a nivel legal, sino con la potenciación de una cultura y de un espíritu proclive a la apertura, tanto internamente como en su relación con los ciudadanos. En el mismo sentido, también manifiestan el valor instrumental de la Transparencia Pública para la consolidación del sistema democrático. Por tanto, sin reconocer el principio de la Transparencia, no puede haber posibilidades para el Gobierno Abierto, pues es ésta primera el camino a seguir y uno de los elementos distintivos de un Estado con instituciones abiertas e innovadoras.

Otro hecho a destacar, en la misma dirección apuntada, reside en la creación de una nueva iniciativa multilateral, conocida como Open Government Partnership (Alianza para el Gobierno Abierto), la cual busca obtener, entre sus finalidades, unos compromisos concretos de los gobiernos a nivel internacional para que fomenten la Transparencia, la capacidad y la responsabilidad en las labores públicas, aprovechando

todas las múltiples ventajas que ofrecen las Tecnologías de la Información y de la Comunicación<sup>186</sup> (Peschard, 2013; Wener, 2008).

Un ejemplo más en el que se puede observar la relevancia que adquiere el principio de Transparencia en la vida democrática, lo encontramos a nivel europeo, y concretamente, en el *Libro Blanco de la Gobernanza*, el cual incluye entre sus cinco pilares fundamentales, la Transparencia Pública como el más relevante de ellos. No es objeto del presente estudio pero recalcaría que conceptos, hasta ahora novedosos, como pueden ser los de Gobierno Abierto o Gobernanza, adquirirán notoriedad y cotidianeidad en la práctica de las instituciones, siendo posible desarrollarlos, únicamente, con culturas organizativas basadas en el principio de Transparencia.

Como nota de actualidad, destacaría además que, en España, el legislador estatal no ha tenido a bien desarrollar ninguna ley sobre Gobierno Abierto. Sin embargo, a nivel autonómico, los ejecutivos sí están concentrando sus esfuerzos en esta línea de trabajo, con el objetivo de promover una cultura institucional proclive a la Transparencia Pública. Así, dos Comunidades Autónomas –Navarra y Extremadura–, han legislado sobre Gobierno Abierto<sup>187</sup>, a la vez que Castilla y León está dando pasos importantes en el mismo camino<sup>188</sup>.

### **II.2.2.-Hacia la configuración de un nuevo Derecho a la Información pública en España**

He llegado a la conclusión de que la Transparencia es un principio general<sup>189</sup> vertebrador del Estado de Bienestar, “no sólo en el interior y de arriba hacia abajo,

---

<sup>186</sup> La aludida institución, se constituyó formalmente el 20 de Septiembre de 2011, por ocho Estados fundadores (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos) y, desde entonces, se han unido 47 Estados más, entre ellos, España.

<sup>187</sup> Tal y como se recogen en la *Ley Foral 11/2012, de 21 de Junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra* y en la *Ley 4/2013, de 21 de Mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura*.

<sup>188</sup> Concretamente, esta Comunidad Autónoma ha aprobado ya un *Acuerdo 17/2012, de 8 de Marzo, por el que se pone en marcha el Modelo de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León*.

<sup>189</sup> Recuérdese que el artículo 1.4 del *Real Decreto de 24 de Julio de 1889 por el que se publicó el Código Civil*, estipula que los principios generales del Derecho forman parte del sistema de fuentes normativas, pues “se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del Ordenamiento Jurídico”. Por tanto, la Transparencia constituye un principio orientador, que carece de naturaleza normativa y que tiene una doble función: a) por un lado, informar al Ordenamiento Jurídico,

*sino también hacia el exterior y, por así decirlo, en <horizontal>” (Arena, 1993:11). Como principio, aún sin ser exigible jurídicamente de forma directa, se manifiesta en muchos ámbitos, derechos y libertades que sí son dignos de especial mención y reconocimiento legal, cumpliendo con su función integradora de la normativa vigente.*

Del mismo modo, he afirmado ya que la manifestación más concreta del tal principio se traduce en el ejercicio del Derecho a la Información, reconocido constitucionalmente como fundamental para el ciudadano y exigible, por tanto, a los poderes públicos en Democracia. ¿Qué implicaciones trae consigo el citado Derecho en las relaciones que puedan establecerse entre las instituciones y la sociedad? ¿Cuál es su alcance y finalidad? ¿Son sinónimos Derecho a la Información y derecho de acceso? ¿Qué facultades concretas se asocian a cada uno de ellos? ¿Cómo se regula en el Ordenamiento Jurídico actual la información pública?

Empezaré por analizar el contenido específico del artículo 20.1.d)<sup>190</sup> de la *Constitución Española de 1978*, pues considero que el Derecho a la Información propio del ciudadano en sociedad, debe presidir cualquier esfera de lo público y la idea fundamental de su reconocimiento, tal y como afirma García-Trevijano Garnica (1996:146): *“radica en la trascendencia pública del hecho que se informa, puesto que, en definitiva, constituye un instrumento de especial relevancia para la propia formación de la opinión pública libre, soporte de un sistema democrático”*.

### II.2.2.1.-Un breve análisis constitucional del Derecho a la Información

Lo primero que debe dejarse claro es que no es lo mismo hablar de Derecho a la Información, que hablar de Derecho de la Información, y que matizar sobre el contenido concreto de cada término, resulta de vital importancia para nuestra investigación. Así, la doctrina (Fernández, 1977) suele definir el Derecho de la Información como: *“el conjunto de normas jurídicas que tiene por objeto la tutela, reglamentación y*

---

de manera que sea tenido en cuenta tanto en la elaboración como en la aplicación de las normas; y, b) por otro lado, hallar las soluciones concretas a casos determinados en defecto de la ley o la costumbre. Así, la Transparencia tiene una función creativa que inspira al legislador, una función interpretativa de la normativa vigente y una función integradora, con la que colmar posibles vacíos legales.

<sup>190</sup> El contenido específico del aludido artículo, es el que sigue: *“se reconoce y protege el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión”*.

*delimitación del derecho a obtener y difundir ideas, opiniones y hechos noticiables”* (p. 9)<sup>191</sup>.

Por tanto, dicho Derecho colectivo –de Información–, nace a la vida jurídica ante la necesidad de reglamentar el ejercicio de un derecho subjetivo del ciudadano –a la información–, a informar y estar informado, a expresar ideas y a recibirlas. Regular el Derecho de la Información supone también reconocer la necesidad de que las instituciones intervengan en la delimitación de dichos derechos subjetivos, “*no sólo para evitar el abuso, sino precisamente para lograr su pleno desarrollo y su eficacia práctica*” (Escobar de la Serna, 2001:85). Así, el Derecho a la Información constituye el objeto específico del Derecho de la Información<sup>192</sup>, por cuanto hace posible su ejercicio.

Hecha esta precitada matización abordaré, seguidamente, la regulación del Derecho a la Información. Como ya tuve ocasión de manifestar antes, tal Derecho ya se reconocía en el artículo 19<sup>193</sup> de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, como un derecho social indispensable para el ciudadano interesado en política. Más tarde, el artículo 19.2<sup>194</sup> del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* del año 1966, también lo incluirá y, finalmente, en el artículo 11.1<sup>195</sup> de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* del año 2000, catalogará a éste como básico en Democracia.

En lo que respecta al caso de España, y teniendo en cuenta el objeto de esta investigación, será la *Norma Fundamental* la que reconozca, en su artículo 20.1.d), el Derecho a la Información de la forma que sigue: “*se reconoce y protege el derecho a*

---

<sup>191</sup> Escobar de la Serna (2001:85), delimita más la definición de Derecho de la Información, al afirmar que es “*aquella rama del Derecho que comprende el conjunto de normas jurídicas reguladoras de la actividad informativa y de la tutela efectiva del derecho a las libertades de expresión y de información en la forma en que se reconocen constitucionalmente*”.

<sup>192</sup> El Derecho de la Información es de vital importancia en cualquier sistema democrático actual, pues el conjunto de leyes que lo integran y de valores que lo sustentan, ayudan a resolver las tensiones ciudadanas manteniendo la cohesión social y promueven la cultura de Transparencia en las instituciones (Bottomore, 1968:211).

<sup>193</sup> Artículo 19: “*Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión*”.

<sup>194</sup> Artículo 19.1: “*Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole*”.

<sup>195</sup> Artículo 11.1: “*Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras*”.

*comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión*”. En la misma línea, una buena parte de la doctrina (Escobar de la Serna, 2001; Desantes Guanter, 2004), ha definido este Derecho de carácter subjetivo, a través del conocimiento de las tres facultades jurídicas<sup>196</sup> específicas que lo engloban y que son necesarias considerar en nuestro estudio:

- a) La facultad de recibir información: se relaciona con el derecho ciudadano a obtener información veraz, completa y asequible en forma de noticias<sup>197</sup>, por un lado, y a adquirir las opiniones y juicios de valor que considere oportunos, por el otro, pues tanto los hechos concretos como las ideas son necesarias en los procesos de socialización<sup>198</sup> y democratización ciudadana.
- b) La facultad de investigar información: se relaciona con el derecho ciudadano de acceder a los medios informativos, a las fuentes de datos y de opinión y a la posibilidad de *“obtener éstas sin límite general alguno, como derecho ciudadano y como deber de quienes manejan dichas fuentes”* (Escobar de la Serna, 2001:81). En este caso, se materializa en el derecho de acceso a la información pública.
- c) La facultad de difundir información: se relaciona con el derecho ciudadano a la libre propagación de opiniones e informaciones, a la libertad de expresión<sup>199</sup>. Sólo puede realizarse, pues, en sentido positivo

---

<sup>196</sup> Si controvertida es la materia informativa, también lo es la facultad jurídica, pudiendo definir ésta como la *“posibilidad de actuar concedida a una persona por formar parte del contenido de una relación jurídica”* (de Castro Cid, 2007). Para algunos, dicha facultad se ejercita como un acto propio, mientras que para otros, está claramente relacionada con un derecho subjetivo previo. Nosotros compartimos esta última visión y consideramos que cualquiera de las tres facultades a las que aludiremos, conectan, de forma directa, con el Derecho subjetivo de información.

<sup>197</sup> La 23ª Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, distingue ambos conceptos, definiendo noticia –de forma objetiva–, como *“hecho divulgado”* y opinión –de forma subjetiva–, como *“dictamen o juicio que se forma de algo cuestionable”*.

<sup>198</sup> Al respecto, Fernández Querol (2000:427) sostiene que existen una serie de *“derechos de socialización horizontal entre individuos”*, los cuales hacen posible *“la progresiva realización de la condición de la Humanidad, como organismo, pero también la realización de la propia condición particular de los individuos en cuanto partes integrantes de este organismo superior”*. En cierta manera, podría decirse que el Derecho a la Información de que debe gozar todo ciudadano puede incluirse en esta categoría.

<sup>199</sup> Nótese que el Tribunal Constitucional ha abordado, en múltiples ocasiones, el alcance de la libertad de expresión en nuestro Ordenamiento Jurídico, señalando que ésta comprende la libertad de crítica, *“aun*

y requiere realizar previamente las labores de recepción y de investigación de información.

Quizás no sea necesaria realizar tal observación, pero es preciso aclarar que, de las facultades que se derivan del Derecho a la Información, sólo son titulares los ciudadanos y no las instituciones públicas<sup>200</sup>, lo cual no exonera a éstas últimas de realizar sus obligaciones prestacionales en la materia, punto esencial en la presente investigación y función específica de los poderes públicos.

En base a lo expuesto hasta el momento, coincido con Sánchez Ferriz (2004) cuando éste afirma que el Derecho a la Información guarda una serie de caracteres que lo distinguen de otros derechos, ya que: a) es un derecho natural, por cuanto su razón de ser estriba en la naturaleza sociable del ser humano; b) es personal, porque incide en el perfeccionamiento social del individuo; c) es susceptible de limitaciones, pues conecta con otros principios de equivalente rango jerárquico; d) es público, por su clara repercusión social; y e) es un derecho universal, inviolable e inalienable.

Llegados a este punto, cabría preguntarse: ¿cómo se relaciona la argumentación esgrimida hasta el momento con mi hipótesis de partida? ¿Por qué el Derecho a la Información, como suprema manifestación de la Transparencia, resulta tan significativo en mi análisis doctrinal? Vuelvo la vista atrás por un instante y si he señalado que la información se ha convertido en la piedra angular de nuestra sociedad, y que se produce

---

*cuando la misma sea desabrida y pueda molestar, inquietar o disgustar a quien se dirige, pues así lo requieren el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe sociedad democrática” (Fundamento Jurídico 4º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 174/2006, de 5 de Junio de 2006 y Fundamento Jurídico 4º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 235/2007, de 7 de Noviembre de 2007). En el mismo sentido, ha afirmado rotundamente que “es evidente que al resguardo de la libertad de opinión cabe cualquiera, por equivocada o peligrosa que pueda parecer al lector, incluso las que ataquen al propio sistema democrático. La Constitución –se ha dicho– protege también a quienes la niegan” (Fundamento Jurídico 2º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 176/1995, de 11 de Diciembre de 1995). Además, la libertad de expresión es válida “no solamente para las informaciones o las ideas acogidas con favor o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también para aquellas que contrarían, chocan o inquietan al Estado o a una parte cualquiera de la población” (Fundamento Jurídico 49º de la Sentencia de Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 24 de febrero de 1997).*

<sup>200</sup> Así, “los sujetos titulares de la libertad de información y del correlativo derecho a recibirla son la colectividad, cada uno de sus ciudadanos y los profesionales del periodismo –Fundamento Jurídico 8º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1981, de 16 de Marzo de 1981; Fundamento Jurídico 3º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 126/2009, de 21 de Mayo de 2009 o Fundamento Jurídico 14º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 14/2003, de 28 de Enero de 2003, entre otras–, pero en ningún caso son titulares de los referidos derechos fundamentales las instituciones públicas o sus órganos” –Fundamento Jurídico 4º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1989, de 13 de Noviembre de 1989; Fundamento Jurídico 7º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 254/1993, de 20 de Julio de 1993; o Auto del Tribunal Constitucional 19/1993, de 21 de Enero de 1993, entre otras.

y reproduce en todos los ámbitos de la vida, y que además, mueve el engranaje político, y que es el elemento vertebrador de nuestra existencia en colectividad, conocer el contenido concreto del Derecho a que, de ésta –de la información–, tenga el ciudadano, puede ayudarnos a entender, no solamente el estatuto subjetivo del individuo, sino también la función informadora exigible a los poderes públicos en Democracia.

Tal y como afirma Escobar de la Serna (2001:83), “*el derecho a ser informado es público, por cuanto exige la intervención del Estado, y es un derecho subjetivo, por cuanto supone un poder jurídico, susceptible de ser institucionalizado y regulado por el Ordenamiento Jurídico para la satisfacción de fines o intereses de carácter social*”. En idéntico sentido, García Macho (2010:46), sostiene que el Derecho a la Información regulado en el artículo 20.1d) de la *Constitución Española*, incluye también un derecho a “*recibir información de los poderes públicos y su obligación de ponerla a disposición de los ciudadanos, y así mismo la facultad de pedir, buscar y recibir información lo que presupone el acceso a los archivos y registros administrativos*”.

Así, debe destacarse que el Derecho a la Información debe reformularse, pues esto no sólo conecta con el derecho subjetivo del ciudadano a informarse, sino también con la obligación informativa institucional exigible a los poderes públicos.

Razquin Lizarraga (2011) resume esta idea innovadora –además de relacionarla con la Transparencia–, de forma aclaratoria tal y como sigue a continuación:

*“Una regulación específica y general de la Transparencia, amén de asegurar la publicidad, debe recoger el acceso a la información por el público en su doble dimensión: de un lado, la vertiente activa consistente en la obligación de la Administración de comunicar y difundir la información que obre en su poder; y, de otro, la dimensión pasiva mediante el reconocimiento al público de un derecho a obtener la información que desee previa solicitud. En ambos casos, divulgación y petición de información, han de articularse mecanismos sencillos y accesibles para el público con especial atención al acceso mediante medios electrónicos. Es preciso conferir especial relieve a la vertiente activa, ya que la comunicación institucional tiene un papel de mediación, debiendo propiciarse la fácil accesibilidad y una información de calidad, esto es, objetiva, fiable, comprensible, actualizada y reutilizable”(p. 140).*

#### II.2.2.2.-Las dos facultades ciudadanas vinculadas al Derecho a la Información Pública

A pesar de los grandes avances que se han producido en los últimos años en lo que a Derecho a la Información se refiere, todavía no son suficientes para lograr una

cultura de Transparencia en nuestro país. Como afirma, Ackerman (2005:38) “*sería un error imaginar que la libertad de información es un fruto natural arrojado por el árbol del desarrollo económico*”, por lo que dicha libertad debe ser garantizada y desarrollada constantemente, ampliando su esfera jurídica y abarcando la mayor cantidad posible de información para que sea conocida por los ciudadanos.

La libertad de información debe ser la regla general que rija en sociedad: “*que sólo cabe limitar de modo excepcional y sólo en cuanto sea estrictamente necesario para preservar los bienes jurídicos amparados por las reservas legales*” (Ferreiro, 2013:56). Escudado en la Transparencia Pública (Arena, 1993:10), el Derecho a la Información es “*mucho más que el Derecho de acceso (se podría decir mejor que el acceso es a la Transparencia lo que la rama es al árbol)*”, por lo que ésta última “*ha de suponer todavía más, propiciando una actitud activa de la Administración en orden a satisfacer anticipadamente las necesidades de información*” (Blasco Díaz, 2010:127).

Planteo, pues, una nueva concepción del Derecho a la Información Pública que, estando auspiciada en el precepto constitucional vigente –esto es, en el artículo 20.1.d)– se enriquezca con una intensidad mayor en su aplicación y una relevancia institucional más sobresaliente. Por resumir mi postura, señalaría que soy partidaria de que el Derecho a la Información<sup>201</sup>, en el ámbito público, se entienda desde dos de las facultades jurídicas propias de éste: a) en primer lugar, desde la facultad de investigar la información, para que los ciudadanos puedan acceder a los datos de que dispone el Sector Público, en el ejercicio activo del Derecho de acceso que, a su vez, considero fundamental por subordinarse al más general de información; y b) en segundo lugar, desde la facultad de recibir información, para que los ciudadanos puedan obtener datos públicos, garantizando la obligación informativa de las instituciones.

En resumidas cuentas, estimo que el Derecho a la Información Pública debiera ser, bajo toda forma y manifestación, un derecho fundamental, que algunas veces se puede considerar de libertad para el ciudadano –desde su facultad de acceso e investigación– y otras veces de prestación para éste –desde la obligación institucional de publicidad informativa para su recepción por los ciudadanos–. En ambos supuestos,

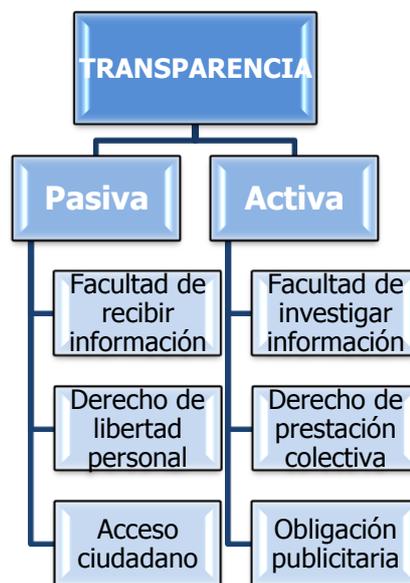
---

<sup>201</sup> Por ello, autores como De la Nuez Sánchez-Casado (2014:68), manifiestan el error de que la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Derecho de Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, conciba al “*derecho de acceso a la información pública como una ampliación del derecho de acceso a archivos y registros administrativos, trasladando así, casi intuitivamente, todos los tradicionales privilegios o prerrogativas de la Administración Pública al ámbito de la Transparencia*”.

queda claro que los poderes públicos juegan un papel decisivo, ya que del grado de Transparencia pasiva (con la petición de acceso a instancia de parte interesada), y de la Transparencia activa (con su obligación de prestación de oficio), va a determinar la política informativa de un Estado y, por ende, las posibilidades de éxito para su futura reutilización.

Por eso, considero que el verdadero cambio institucional que favorece el desarrollo de una política de reutilización de datos en España, debe pasar por considerar los dos extremos de la Transparencia en las organizaciones públicas, tanto el activo –cuando las instituciones, a iniciativa propia, publican sus datos–, como el pasivo –cuando el ciudadano, a propia instancia, pide datos a las instituciones–, siendo el primero de ellos el menos desarrollado hasta el momento y el que más relevancia adquiere en Democracia, pues las acciones que emprenden quienes están investidos de poder público, deben ser siempre conocidas.

**Gráfico -2- El Derecho a la Información desde la vertiente activa y pasiva de la Transparencia en las instituciones**



Fuente: *elaboración propia.*

Así, Sánchez Sánchez (2011:434) afirma que “*el derecho de información y Transparencia se reconoce y limita al mismo tiempo; se vincula a la publicidad, requiere una actividad informativa por parte de la Administración –Transparencia activa–, y la obligación en el deber de informar incluso sin necesidad de que el*

*ciudadano solicite dicha información –Transparencia activa–*”. De este modo, la facultad de recibir información que se desprende del artículo 20.1.d) de la *Constitución Española*, genera una auténtica obligación jurídica, positiva, de dar, natural, conjunta de los poderes públicos<sup>202</sup>. Posteriormente, procederé al estudio de cada una de las dos vertientes de la Transparencia por separado, conectándolas después con el Derecho a la Información Pública.

#### *II.2.2.2.1.- La facultad de investigar y el derecho de acceso a la información pública por el ciudadano*

Como ya he señalado con anterioridad, la facultad de investigar que se deriva del derecho constitucional a la información por parte del ciudadano, encuentra su máxima expresión jurídica en el acceso a los medios informativos, a las fuentes de datos públicas, y a los documentos. Pero, teniendo el derecho de acceso a la información su arraigo jurídico en el derecho fundamental que propugna el artículo 20.1.d) de la *Carta Magna*, ¿por qué el legislador ha hecho de éste primero un derecho de configuración legal? 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*” (Olmedo Palacios, 2014:10).

Tal hecho antes mencionado, 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. Por eso, autores como Ballester Martínez (2011), apuestan por afianzar el Derecho de acceso considerándolo como fundamental, todo ello “*en pos de una mayor apertura y de un ejercicio más sencillo del mismo*”<sup>203</sup> ya que,

---

<sup>202</sup> Si bien la denominada Transparencia pasiva institucional, se constituye en forma de derecho subjetivo ciudadano de configuración legal de acceso a la información –a tenor de lo dispuesto en el artículo 105.b) de la *Constitución Española*–, la denominada Transparencia pasiva institucional, se encuentra escasamente legislada –en las, ahora incipientes, leyes de Transparencia– y sin un alcance claramente delimitado. El principal reto de los ejecutivos y legisladores pasa, precisamente, por desarrollar este último aspecto.

<sup>203</sup> Otros autores como Heald (2006) son más reticentes, pues sostienen que el exponer la información a la luz pública de forma excesiva, puede conllevar más problemas que aquellos que se intentan resolver, sobre todo en la esfera concreta de los derechos individuales. Incluso abundando más en tal consideración, Troncoso Reigada (2008:39) afirma que “*el acceso a información pública se convierte así*

como es conocido por todos, tal categoría de derechos goza de especial protección y garantía constitucional.

En la misma línea argumental, Pasquier y Villeneuve (2007:183) son defensores de la Transparencia Pública<sup>204</sup> y del derecho fundamental de acceso a los datos públicos, aduciendo para ello que: *“la excesiva protección de la información es imperdonable en sociedades democráticas que dependen de ella y que esperan una actuación íntegra, transparente y responsable de sus líderes políticos y funcionarios”*<sup>205</sup>.

Si en anteriores epígrafes tuve ya ocasión de tratar el origen y la evolución del Derecho de acceso a la información<sup>206</sup> en el Ordenamiento Jurídico europeo y español, ahora centraré la atención en descubrir cuáles son las posiciones doctrinales que se han desarrollado, a favor y en contra, de la categorización de tal derecho como fundamental, toda vez que reitero que, en España, el legislador sigue configurándolo como ordinario, excesivamente restringido, casi procedimental, cuando debiera ser básico en Democracia. Del mismo modo, recalco además que la facultad de investigar, propia del Derecho a la Información del artículo 20.1.d) de la *Constitución*, puede quedar desprotegida en favor de otros bienes y derechos constitucionales más dignos de amparo, con el peligro que ello conlleva a la hora de evaluar el rendimiento de las instituciones y la calidad del sistema político por los ciudadanos.

Fernández Ramos (1997) postula, a su vez, tres formas doctrinales mayoritarias distintas de entender el Derecho de acceso a la información, al tiempo que lleva a cabo un profundo estudio sobre este derecho y su desarrollo a lo largo de la historia

---

*en un poder de los sin poder, que contribuye a paliar, además, el desapego y la desafección de los ciudadanos hacia las instituciones públicas y, en definitiva, hacia la democracia”.*

<sup>204</sup> Nótese que autores como Domínguez Luis (1995:550) sostienen que, si bien la apertura de las instituciones reside, en gran parte, en el grado de disposición informativa por parte del ciudadano, *“la idea de Transparencia es más amplia y exigente que el de publicidad”.*

<sup>205</sup> En este sentido, Del Castillo Vázquez (2007:243), sostiene que existe una doble obligación de los funcionarios públicos en la materia que estamos tratando: el deber de informar y el deber de callar, por lo que siempre existe una tensión entre: *“la Transparencia y el secreto, el derecho a saber y la obligación de callar, el derecho a la información que se halle en manos de la Administración y el derecho al respecto de la privacidad de las personas. Significación que se traduce en un nivel apreciable de complejidad jurídica”.*

<sup>206</sup> Si se analiza el contenido específico del artículo 105.c de la *Constitución Española*, puede verse que el Derecho de acceso parece estar limitado a los archivos y registros administrativos, cuando sabemos que tales medios se quedan muy escasos para saciar las necesidades informativas de los ciudadanos en la Sociedad Tecnológica actual.

constitucional de España. Para el aludido autor, del análisis del artículo 105.b) del *Texto Constitucional* vigente, se reflejan tres interpretaciones respecto de tal derecho: a) que el derecho de acceso es un derecho de configuración legal; b) que el derecho de acceso es un derecho ontológicamente instrumental; y c) que el derecho de acceso es un derecho fundamental con concreción específica en el Derecho a la Información.

Para aquellos que defienden que el derecho de acceso es un derecho de configuración legal (Álvarez Rico, 1979; Pomed Sánchez, 1989; Castells Arteche, 1984; Embid Irujo, 1993), argumentan que éste está conectado con otros derechos fundamentales tales como el de participación, el de expresión, el de manifestación, etc., pero que ello no hace que pueda considerarse como tal, ya que “*la conexión profunda de este derecho subjetivo con algunos derechos básicos, no hace que se comunique el carácter fundamental de éstos, al Derecho de acceso a archivos y registros*” (Fernández Ramos, 1997:334). A su vez, esta parte mayoritaria de la doctrina sostiene que no cabe discusión posible al respecto, pues los constituyentes dejaron claro su contenido desde un primer momento, al insertar el aludido derecho dentro del Título IV de la *Ley de Leyes*, y no en la Sección 1ª, del Capítulo II, del Título I de ésta.

Para otra parte de la doctrina (Mestre Delgado, 1993), el derecho de acceso a la información no es un derecho fundamental, si bien en determinados supuestos puede integrarse en el contenido de aquéllos por su marcada función instrumental. Tal hecho se produciría cuando el derecho de acceso entra en conexión con el derecho a participar en asuntos públicos y a acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos y funciones públicas, el derecho a comunicar y recibir libremente información, el derecho al honor y a la intimidad o el derecho a la tutela judicial efectiva<sup>207</sup>.

Para autores como Chinchilla Martín (1988), el Derecho de acceso puede ser catalogado como fundamental, pues encuentra su concreción en el Derecho a la Información reconocido en el artículo 20.1.d) de la *Constitución Española*. Dentro de esta postura (aunque con algunas matizaciones), autores como Desantes Guanter (2004), Villaverde Menéndez (1993, 1995) y Fernández Ramos (1997), sostienen que el Derecho de acceso es básico en cualquier sistema político, unido íntimamente a los derechos políticos y por tanto, debe ser reconocido como derecho fundamental.

---

<sup>207</sup> Considerado como fundamental y regulado en los artículos 23, 20, 18 y 24 de la *Constitución Española de 1978*, siguiendo el mismo orden en el que figuran.

Al respecto, resulta muy ilustrativa una aportación doctrinal (Fernández Ramos, 1997:353), la cual coincide en señalar el hecho de que el derecho de acceso a la información no colma, en sí mismo, las necesidades de datos de cualquier Estado, afirmando lo siguiente: *“el derecho a recibir información no limita su garantía a la conducta de recepción en la que el individuo es destinatario pasivo de la información que suministran otros sujetos, sino que el artículo 20.1.d) extiende su tutela al receptor inquieto que despliega una conducta activa de búsqueda y obtención de información”*. Lo que postula pues, este autor, es que no basta con desarrollar la facultad de investigar, sino que es preciso materializar la facultad de recibir desde el firme compromiso de los poderes públicos con el Derecho a la Información, entendiendo éste desde su mayor amplitud y Derecho a la Información posible.

A mayor abundamiento, el referido autor (1997:357), cree que el derecho de acceso debe ser completado, a su vez, con la actividad pública de *“información sobre la información”*, de señalización de datos públicos. Por eso, Bellver Vázquez-Dodero (2007), considera que, en la actualidad, *“proporcionar información no es suficiente. Para que ello sea efectivo, la información debe ser selectiva y orientada a diferentes grupos sociales, de manera tal que cada grupo sea capaz de analizarla y actuar en consecuencia”*.

Aranda Álvarez (2013:220), en el mismo sentido, afirma lo siguiente:

*“En la sociedad de la información se ofrece mucha información pero poca Transparencia. La accesibilidad a la información no garantiza la visibilidad adecuada de los datos y el comportamiento correcto de los poderes públicos (...) La Transparencia requiere dar un paso más que el ofrecimiento de datos, informes y estadísticas, requiere que quien gobierna además de dar esos datos, los ponga a disposición de todos de forma inteligible”* (p. 220).

En definitiva, lo que pretendo expresar en este punto es que el derecho de acceso reconocido en el artículo 105.b) de la *Constitución de 1978*, se trata de una manifestación específica de la facultad de investigar del Derecho general a la Información, suscrito en el artículo 20.1.d) de la citada Norma y que, además, es un testimonio concreto del principio de Transparencia pasiva de los poderes públicos. Por tanto, este derecho, aunque actualmente es de configuración legal en el Ordenamiento Jurídico español, considero que debiera ser ampliamente reconocido y positivamente normado por el legislador, toda vez que es, en sí mismo, básico, además de constituir

fuente e inspiración para el desarrollo de otros derechos y libertades dignas de especial consideración y garantía en cualquier sistema democrático avanzado.

#### *II.2.2.2.2.- La facultad de recibir y la obligación informativa institucional*

Tal y como vengo argumentando hasta el momento, la facultad de recibir información por parte del ciudadano que se puede examinar desde el Derecho constitucional reconocido en el artículo 20.1.d), es de tipo prestacional –además de básico–, ya que precisa de la obligación informativa institucional, para ofrecer a los ciudadanos las fuentes de datos públicas. Es decir, el Derecho fundamental de prestación informativa al ciudadano, conlleva un deber jurídico para la disposición de ésta en sociedad, toda vez que sin ella, el citado Derecho, carecería de contenido.

Sin embargo, por la complejidad de su arraigo legislativo y por las repercusiones que conlleva para los operadores jurídicos y para los decisores públicos, tal derecho no ha sido objeto de un extenso reconocimiento en el sistema de fuentes, si bien puede decirse que está siendo incluido actualmente en los articulados de las leyes de Transparencia recientemente aprobadas o en trámite parlamentario, tal y como se verá en el siguiente epígrafe.

En este sentido, Domínguez Luis (1995:548) afirma que van quedando lejos los tiempos en los que predominaba: *“la razón de Estado y de los arca regni, absolutamente incompatibles con las exigencias que presenta una sociedad democrática moderna (...) y, ciertamente, esa <cultura democrática> viene en buena medida determinada por la cantidad y la calidad de la información que se facilite al ciudadano”*. Del mismo modo, Villoria Mendieta (2012:10) señala que se requiere: *“una reorganización de los datos existentes para que se publiquen de forma que sean reutilizables por la ciudadanía, una profundización en la interoperabilidad de los sistemas, una mayor cooperación intra e interadministrativa”*<sup>208</sup>, por lo que Davara Rodríguez (2013a:543), considera que: *“no se puede, por un lado, hablar de Transparencia y, por otro, no poner los medios adecuados para facilitar el acceso a la información divulgada”*.

---

<sup>208</sup> Cuestión que hila directamente con la hipótesis de esta investigación.

Por su parte, Gallardo Castillo (2011:175) sostiene que dos circunstancias concretas flanquean el Derecho a la Información y, por ende, a la facultad de recibir ésta: *“la corrección en cuanto al grado de cantidad y calidad de la que las Administraciones Públicas dispensan, controlan y suministran; y dos, por la limitación del deber de secreto y la protección a la intimidad que condiciona de una forma decidida el deber general de Transparencia y, por ende, de información”*.

Por tanto, tan importante –o más si cabe–, que asegurar el derecho de libertad de acceso, lo es reconocer el Derecho prestacional de Información para la convivencia social y para el desarrollo económico y el bienestar ciudadano, además de ser *“la gran tendencia revolucionaria en materia de Transparencia e información”* (Ares González, 2014:23). Por eso se está legislando en este sentido, a la vez que están siendo aprobados planes y programas gubernamentales<sup>209</sup> al respecto.

Tal es así que, como hecho puntual y ejemplificativo, el *Dictamen del Consejo de Estado 707/2012, sobre el Anteproyecto de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, aprobado el 19 de Julio de 2012*, concluía lo siguiente: *“en materia de publicidad activa, por ejemplo, se aprecia que el anteproyecto con frecuencia recurre, para delimitar el alcance y contenido de las obligaciones que regula en este ámbito, al empleo de conceptos indeterminados o imprecisos que pueden provocar dudas interpretativas y que en ocasiones formula con excesiva vaguedad algunos de los aspectos esenciales del régimen aplicable a esta materia”* (p. 20).

Años antes, en la *Declaración Conjunta de la ONU, la OECE y la OEA*<sup>210</sup> de 2006, se hacía alusión a la necesidad de que las autoridades públicas estén obligadas a publicar *“de forma dinámica, incluso en la ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público. Se establecerán sistemas para aumentar, con el tiempo, la cantidad de información sujeta a dicha rutina de divulgación”*. Con posterioridad y también desde el Tercer Sector, se han ido promoviendo iniciativas en favor de la

---

<sup>209</sup> Uno de los más recientes es el Plan de Innovación del Gobierno Vasco, en donde se hace mención expresa al deber de publicidad activa de las instituciones desde el principio de Transparencia.

<sup>210</sup> La referencia concreta de este documento es la que sigue: *Declaración Conjunta de la ONU, la OECE y la OEA, de 6 de Diciembre de 2004*, del Relator Especial de la Organización de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial de la Organización de Estados Americanos para la Libertad de Expresión.

Transparencia activa de las instituciones<sup>211</sup>. En todas ellas, se consagra el principio de publicidad, que implica que toda la información que esté en manos de los poderes públicos, debe ser accesible y entregarse a todo aquél que la solicite.

Sin embargo, la ambigüedad, la laxitud y la escasa claridad, son notas características de cualquier derecho prestacional, pues este derecho, entendido de forma extensa, implica la realización de acciones concretas por parte de los poderes públicos, para dar respuesta a determinadas pretensiones ciudadanas, pudiéndose incluir en este concepto tanto los derechos sociales –vinculados a una acción fáctica del destinatario y susceptibles de articularse en términos de acciones positivas–, como los derechos de carácter organizativo y procedimental –vinculados a una decisión pública del poder público e interrelacionados con la necesidad de articular una configuración legislativa sobre el objeto, el alcance y el contenido de éstos–.

El Derecho a la Información, en su vertiente prestacional y facultad de recibirle, obliga a los poderes públicos a adoptar medidas concretas que ayuden a articular dicho Derecho, si bien parece que el reconocimiento positivo de éste, debe llevar implícita la obligación institucional directa de información. Sin embargo se olvida, por así decirlo, que los derechos implican relaciones en cualquier Estado Social, no cosas, y que se definen institucionalmente, por lo que una persona pueda hacer en su relación con otras.

La delimitación y la concreción del significado del carácter prestacional de los derechos, han sido puestas de manifiesto por el Tribunal Constitucional en diversas sentencias. En su gran mayoría, el Alto Tribunal concluye que en la garantía de los derechos, es preciso atender a su “*dimensión prestacional, en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar su efectividad*”<sup>212</sup>.

Lo que pretendo expresar en este punto es, ante todo, que la facultad de recibir del Derecho general a la Información suscrito en el artículo 20.1.d) de la *Constitución*, además de ser un testimonio concreto del principio de Transparencia activa de los

---

<sup>211</sup> Este es el caso de Access Info Europe, plataforma creada a tal efecto y que hace algunos años publicó un estudio por título “*Cuando lo Público no es Público. ¿por qué se necesita una ley de acceso a la información pública en España?*”

<sup>212</sup> Así se queda reflejado en el Fundamento Jurídico de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 86/1985, de 10 de Julio de 1985*. En similar dirección se pronuncia el citado Tribunal en el Fundamento Jurídico 7º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 239/2002, de 11 de Diciembre de 2002*, o en el Fundamento Jurídico 4º del *Auto 162/1995, de 5 de Junio*.

poderes públicos, constituye un derecho fundamental de prestación pública al ciudadano (a tenor de su situación en dicha Norma Suprema), concretado en la obligación institucional de información, la cual no debe imponerse sino nacer y desarrollarse desde la voluntad política de los representantes del pueblo, quienes deben rendir cuentas a éste de sus decisiones y de sus resultados, como una labor normalizada en Democracia que revierte beneficios directos tanto a la sociedad como a sus propias instituciones. Dar a conocer lo que se tiene es un acto necesario y exigible en cualquier Estado, y es también una apuesta decidida por la legitimidad institucional, en favor de la confianza ciudadana.

En este sentido, Ruiz-Rico Ruiz (2013:201) llega a afirmar que la aludida facultad jurídica de recibir información por parte del ciudadano, es el único requisito necesario para lograr la Transparencia Pública, pues *“la extensión a las instituciones y a las entidades privadas de dicho deber, se reduce a una información voluntaria y a la publicidad activa, sin sujeción a un derecho de información de los ciudadanos”*. Por su parte, Gómez-Reino y Carnota (1976) aboga por el principio de publicidad de las instituciones, si bien debe convivir con los secretos propios de cualquier Estado.

Tendré ocasión de abordar este contenido en el Capítulo III del presente estudio. Tan sólo he querido introducir uno de los puntos críticos de la presente investigación y sobre el que profundizaré en mi análisis doctrinal posterior.

### **II.3.- La regulación actual de la Transparencia Pública en el Ordenamiento Jurídico español**

Una vez analizadas algunas notas generales sobre la Transparencia –en lo que respecta a su origen, evolución y tipología–, pasaré a analizar el contenido concreto que adquiere ésta, conforme se estipula en el Ordenamiento Jurídico vigente de España. Dicho de otro modo, haré especial hincapié en su concreta regulación contenida en las diferentes leyes, proyectos, anteproyectos y proposiciones que han sido, o están siendo desarrollados, en la realidad estatal y autonómica de nuestro país. No debe olvidarse que, circunscrito al principio de Transparencia, aparece el Derecho a la Información, el

cual cobra especial significación a la hora de analizar cómo difunden las organizaciones públicas sus datos y qué beneficio directo provocan en el ciudadano.

Pero antes de abordar el análisis comparativo de las diferentes normas que se refieren a la Transparencia en España conviene, en mi opinión, dejar sentada cuál es la distribución competencial que, sobre dicha materia, se reconoce, en virtud de la *Carta Magna de 1978* y de la ley ordinaria estatal aprobada en tal sentido, la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. La Disposición Final 8<sup>a</sup><sup>213</sup> de ésta última –ley de leyes en materia de Transparencia–, deja claro que ésta queda circunscrita dentro del ámbito competencial reconocido en los artículos 149.1.1<sup>o</sup><sup>214</sup>, 149.1.13<sup>o</sup><sup>215</sup> y 149.1.18<sup>o</sup><sup>216</sup> de la *Constitución Española de 1978*, donde se reconocen competencias exclusivas del Estado.

En tal sentido ya mencionado, lo primero que se debe advertir es que del artículo 149 –en donde se incluyen todos sus apartados específicos (también el 1<sup>o</sup>, 13<sup>o</sup> y 18<sup>o</sup>)–, se desprende una triple terminología, válida a la hora de comprender a qué ente territorial, Estado o Comunidad Autónoma, corresponde legislar sobre una determinada realidad social. Por un lado, se alude a "*materias*", que son el objeto sustantivo de la competencia, el asunto o la parte de la realidad social, jurídica, política o económica que debe ser objeto de tratamiento por dichos entes y que, para nuestro caso concreto, sería la Transparencia. Por otro lado, la "*facultad*", la cual hace alusión a la parte concreta de la competencia por la que se acciona una determinada potestad pública por parte del ente que, en nuestro caso sería la legislación básica estatal en dicha materia.

---

<sup>213</sup> Es la Disposición Final 8<sup>a</sup> la que nos da la clave en tal sentido: “*la presente Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1<sup>o</sup>, 149.1.13<sup>o</sup> y 149.1.18<sup>o</sup> de la Constitución. Se exceptúa lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 6, el artículo 9, los apartados 1 y 2 del artículo 10, el artículo 11, el apartado 2 del artículo 21, el apartado 1 del artículo 25, el título III y la disposición adicional segunda*”.

<sup>214</sup> El citado precepto dispone que el Estado tiene competencia exclusiva en la “*regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*”.

<sup>215</sup> El citado precepto dispone que el Estado tiene competencia exclusiva en dictar “*las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas*”.

<sup>216</sup> El citado precepto dispone que el Estado tiene competencia exclusiva en las “*bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*”.

Por último, mencionaré la "*competencia*", como el objeto central y término más comúnmente utilizado para determinar el grado de poder que corresponde a un ente concreto. Supone en realidad una "*refundición*" de los otros dos términos, de tal forma que se habla de competencia para hacer referencia a la titularidad, al conjunto de atribuciones, potestades y facultades de actuación por la que un ente determinado se halla habilitado para actuar y regular un determinado sector social que, para el caso de la Transparencia, vendría justificado en la regulación estatal de las condiciones básicas que garanticen la igualdad ciudadana –artículo 149.1.1º–, las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas –artículo 149.1.1.13º– y las bases para la planificación general de la actividad económica –artículo 149.1.18º–.

Fijadas las premisas anteriores y, por tanto, que el legislador estatal ostenta competencias exclusivas en relación con la Transparencia, destacaré que ello no es óbice para que, aún teniendo competencia exclusiva el Estado sobre tal aspecto de la realidad social, las Comunidades Autónomas –atendiendo al principio de Autonomía que consagra también la *Constitución Española* en su artículo 137<sup>217</sup>–, puedan desarrollar una competencia legislativa propia sobre Transparencia Pública en su ámbito territorial, siempre y cuando lo hagan conforme a lo dispuesto en la ya aludida norma estatal. Incluso, si el legislador estatal no ha cumplido con su función, el ejercicio de determinadas facultades asumidas por las Comunidades Autónomas puede llevarse a cabo sin necesidad de esperar a que, sobre la misma materia<sup>218</sup>, el Estado dicte la legislación o normativa básica<sup>219</sup>.

Conviene puntualizar, en este mismo sentido, que las bases estatales (para materias como la Transparencia) a las que se hace constante alusión en el artículo 149 de la *Carta Magna*, y que el propio Tribunal Constitucional ha definido como aquellos "*criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes a todo el Estado*", en nuestro caso manifiestan

---

<sup>217</sup> Contenido del artículo 137: "*el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*".

<sup>218</sup> A tenor de lo manifestado en el Fundamento Jurídico 4º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de Julio de 1981*.

<sup>219</sup> Hecho que se ha producido en las Comunidades Autónomas de Galicia (2006), Islas Baleares (2011), Navarra (2012) y Extremadura (2013), quienes desarrollaron normativamente la materia de Transparencia antes de que se publicase la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*.

–dichas bases–, un sentido positivo, ya que aluden a "*los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros*"<sup>220</sup>. Así, las bases para la Transparencia Pública no guardan rasgos formales sino sustanciales y, por ello, la normativa que la desarrolla no debe catalogarse como básica por estar contenida en una ley calificada como tal por el legislador –de hecho, se alude en muchas ocasiones a "*bases*" y no a "*legislación básica*"–, sino que sería preciso atender al carácter básico desde su contenido material. De este modo, se suscitara la duda de si el rango jurídico que se le ha dado a ésta –a la *Ley de Transparencia en España*– es el correcto o no.

Estimo que resulta especialmente interesante detenerse, por un instante, en el contenido del artículo 149.1.1ª de la *Ley Fundamental*, ya que suele ser título habilitante para que el legislador estatal opere sobre la materia concreta de Transparencia, pues analizando su alcance y concreción, se podrá entender con mayor claridad el estudio. Así como el artículo 149.1.1ª de la *Constitución Española* establece que el Estado tiene la competencia exclusiva para la regulación de las “condiciones básicas”, esto no supone, en sí mismo, que éste sea el único capaz de abordarla y que tenga que desarrollar una ley de “bases” sobre la materia de Transparencia.

Mientras que la finalidad de elaborar unas “bases” no es otra que garantizar una normativa uniforme vigente para todo el Estado, la finalidad de las “condiciones básicas” es garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de deberes constitucionales, como queda palpable en la *Ley de Transparencia estatal*. Por tanto, como destaca Tella Albareda (1997:224), el artículo 149.1.1º constituye un sector separado e identificable nítidamente, por lo que tampoco puede decirse que ésta sea una competencia sea transversal: “*no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que las posiciones jurídicas fundamentales pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional*”<sup>221</sup>.

---

<sup>220</sup> Tal y como se desprende del contenido de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de Marzo de 1997*.

<sup>221</sup> Así recogido en el Fundamento Jurídico 7º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de Marzo de 1997* o, más recientemente, en el *Fundamento Jurídico 5º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 52/2013, de 28 de Febrero de 2013*.

Pero, ¿cómo se manifiesta la competencia el artículo 149.1.1º? El aludido autor (1997:225), sostiene que, ciertamente “*se establece una proporción directa entre la amplitud del contenido que delimita el título competencial –esto es, sobre la igualdad– y la relevancia que puede alcanzar la política que el poder público puede desarrollar ejerciendo la competencia que tiene atribuida*” –esto es, sobre la Transparencia–, por lo que resulta conveniente incidir sobre lo que se considera “*condiciones básicas*”, “*igualdad*” y “*derechos y deberes constitucionales*”, a efectos de poder entender la utilización de dicho criterio competencial en el análisis jurídico de materias concretas de carácter social.

Las “*condiciones básicas*” a que alude el artículo 149.1.1º de la *Constitución* y que sustentan la actuación del legislador estatal en materia de Transparencia, no equivalen a un contenido esencial de los derechos, sino que hacen referencia “*al contenido primario del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas, presupuestos previos), las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta*”<sup>222</sup>. De este modo, será tarea del legislador autonómico dotarlas de un contenido concreto.

En cuanto a la “*igualdad*”, la jurisprudencia establece que “*no es la igualdad de derechos de las Comunidades lo que garantiza el principio de igualdad de derechos de los ciudadanos, sino que es la necesidad de garantizar la igualdad en el ejercicio de tales derechos lo que, mediante la configuración de unas comunes condiciones básicas, impone un límite a la diversidad de las posiciones jurídicas de las Comunidades Autónomas*”.<sup>223</sup> De ello se desprende, a su vez, que la igualdad del artículo 149.1.1º aplicada a la Transparencia, se refiere más bien a la consecución de la igualdad material, condicionada la misma a la regulación específica que se haga de las condiciones básicas y por las políticas que los poderes públicos competentes introduzcan.

En lo referente a los “*Derechos y deberes constitucionales*”, la jurisprudencia constitucional incluye “*los derechos y deberes constitucionalmente considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan y, en consecuencia, el artículo*

---

<sup>222</sup> Según pone de manifiesto el Fundamento Jurídico 8º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de Marzo de 1997* y, más recientemente, en el Fundamento Jurídico 5º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 52/2013, de 28 de Febrero de 2013*.

<sup>223</sup> Fundamento Jurídico 2º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de Agosto de 1983*.

149.1.1º de la Constitución sólo resta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce”.<sup>224</sup> Entiendo, en este sentido, que la Transparencia entronca directamente, por tanto, con el Derecho a la Información, por lo que la materia en sí guarda una estrecha relación jurídica subjetiva.

Así, tal y como sostiene Del Guayo Castiella (2003:433), “*el Ordenamiento Jurídico español es el resultado de la integración (y recíproca influencia), del Ordenamiento Jurídico estatal y de los Ordenamientos Jurídicos autonómicos*”. En base a lo anterior y tomando como ejemplo aclaratorio el contenido del artículo 149.1.1º<sup>225</sup> de la *Constitución Española de 1978* a que alude para sustentarse jurídicamente la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre* afirmo, de forma nítida, que la Transparencia es una materia común del legislador estatal y autonómico, que faculta al primero para normar con carácter básico, y no excluye al segundo de dicha posibilidad.

### **II.3.1.- La legislación específica sobre la Transparencia Pública**

Como ha señalado López Merino (2009:646), “*no sería el secreto en su formulación legal, lo que impide la Transparencia, sino la falta de normas y medidas adecuadas para facilitarla*”. Hasta hace poco, la realidad de las instituciones político-administrativas era, como ya he tenido ocasión de analizar, oscura y poco proclive a abrir sus estructuras y sus procesos. Esta situación está comenzando a superarse pero todavía es largo el camino hacia la luz pública. En concreto, el panorama general legislativo en materia de Transparencia en España es parco, dubitativo y extremadamente programático, aunque la predisposición general a que tiende el trabajo legislativo autonómico, es a que la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* conviva con leyes autonómicas que<sup>226</sup>, o bien ya han sido aprobadas, o bien están en fase parlamentaria.

---

<sup>224</sup> Fundamento Jurídico 7º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de Marzo de 1997*.

<sup>225</sup> Aplicable, *mutatis mutandis*, al análisis de los artículos 149.1.13º y 149.1.18 de la *Constitución*.

<sup>226</sup> Así, las leyes, proyectos y anteproyectos normativos autonómicos, que siguen la misma línea de la *Ley Estatal*, no hacen sino recoger, en su articulado, la aportación básica del legislador estatal, completarla y ampliarla para lograr mayores cuotas de Transparencia activa y pasiva en sus respectivos ámbitos de actuación.

En concreto, las leyes ya aprobadas por el legislador autonómico son, en este momento, las nueve siguientes que se señalan, habiendo sido las cinco primeras aprobadas con carácter previo a la aprobación de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, y las otras cuatro restantes con carácter posterior:

- a) La *Ley 4/2006, de 30 de Junio, de Transparencia y Buenas Prácticas en la Administración Pública Gallega*.
- b) La *Ley 4/2011, de 31 de Marzo, de Buena Administración y Gobierno de Illes Balears*<sup>227</sup>.
- c) La *Ley Foral 11/2012, de 21 de Junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra*.
- d) La *Ley 4/2013, de 21 de Mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura*<sup>228</sup>.
- e) La *Ley 1/2014, de 24 de Junio, de Transparencia Pública de Andalucía*.
- f) La *Ley 3/2014, de 11 de Septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja*.
- g) La *Ley 12/2014, de 16 de Diciembre, de Transparencia y Participación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*.
- h) La *Ley 12/2014, de 26 de Diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias*.

---

<sup>227</sup> La citada Ley no debe llamar a equívoco, pues aunque no incluya el término Transparencia en su definición, sí desarrolla esta materia a lo largo de sus preceptos jurídicos, dotándola de entidad propia y catalogándola como imprescindible para el ejercicio de la Buena Administración y del Buen Gobierno. Del mismo modo, destacamos que en esta Comunidad Autónoma se aprobó, con carácter previo a la norma aludida, el *Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de Marzo de 2011, relativo al fomento de la Transparencia en la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears*. Dicho Acuerdo merece especial mención en el presente estudio, por cuanto pone de manifiesto el fuerte compromiso del gobierno insular por extender la Transparencia en todas sus áreas de actuación, publicando con el Acuerdo hasta ochenta indicadores básicos para lograr la apertura de sus instituciones político-administrativas al mayor grado de amplitud posible.

<sup>228</sup> Destacaría que de estas tres leyes, aprobadas antes de la entrada en vigor de la Ley estatal, sería preciso revisar su contenido para adaptarlo –y, sobre todo, completarlo y amplificarlo–, en la medida en que proceda, al nuevo articulado vigente.

- i) La *Ley 19/2014, de 29 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de Cataluña*.

En lo que respecta a los Proyectos de Ley que están en sede parlamentaria autonómica en el período actual, son los cuatro que siguen por orden cronológico:

- a) El *Proyecto de Ley de Transparencia de Asturias, de 9 de Abril de 2014*.
- b) El *Proyecto de la Ley de Transparencia y Participación Ciudadana de Aragón, de 24 Junio de 2014*.
- c) El *Proyecto de Ley de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, de 6 de Noviembre de 2014*.
- d) El *Proyecto de Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, de 12 de Diciembre de 2014*.

De entre los Anteproyectos de Ley que están siendo discutidos en las Asambleas Legislativas Autonómicas, pueden referenciarse dos:

- a) El *Anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno del País Vasco, de 27 de Junio de 2012<sup>229</sup>, de 27 de Marzo de 2014*.
- b) El *Anteproyecto de Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana en Castilla-La Mancha, de 15 de Enero de 2015*.

Aunque se constata que el trabajo del legislador autonómico en materia de Transparencia es creciente, dinámico y, en algunos casos, acelerado, Anderica

---

<sup>229</sup> Nótese que el País Vasco está desarrollando, por una parte, un Anteproyecto de Ley concreto sobre Transparencia y, por otro lado y de forma más avanzada y reciente, la Comunidad Autónoma está incluyendo tal materia en la reforma de su Ley de Procedimiento Administrativo, la cual está muy avanzada y dedica un título completo a la Transparencia Pública el Título IV <De la Transparencia de la Administración Vasca>.

Caffarena (2013:76), señala que: “*la actitud de España no es muy esperanzadora: se presenta una Ley de Transparencia insuficiente; no hay planes de desarrollar políticas de participación claras; y las políticas de apertura de datos varían según comunidades*”. Se analizará, seguidamente, cuál es el contenido específico de las Leyes de Transparencia estatal y autonómicas, para extraer mi conclusión personal al respecto.

### *II.3.1.1.- En el ámbito estatal*

Después de unos controvertidos trámites parlamentarios<sup>230</sup>, y después de tanto tiempo esperando a que se aprobase<sup>231</sup>, a finales de 2013 se aprobó la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Lo primero que salta a la vista, es el título que adquiere dicha norma, por cuanto entiendo que incluir en un mismo texto jurídico tres materias tan diversas y de tanta trascendencia social, no puede ser una buena medida para lograr una plena efectividad y garantía por parte de los poderes públicos. Por ello, mi primera crítica a ésta, deriva de su falta de concreción terminológica y consideración autónoma y expresa de la Transparencia en la citada *Ley*. Considero, pues, que la Transparencia tiene que ser regulada de manera independiente, unidireccional, al igual que ocurre con las dos materias que le acompañan en su definición, cuales son el derecho subjetivo de acceso a la información pública por parte del ciudadano y el Buen gobierno propio de sistemas democráticos consolidados, si bien no se niega con ello que estas dos últimas guardan estrecha relación con la primera de ellas.

En tal sentido, Sendín García (2014:23) afirma que, finalmente, el legislador estatal “*se decidió, como estamos acostumbrados desde hace ya largo tiempo, a seguir un camino peculiar en materia de Transparencia, un typical spanish, que tenía, cómo no, un regusto restrictivo de la Transparencia*” y critica, con gran ahínco, el contenido definitivo de la *Ley*, ya que ésta parece restringir más de lo que posibilita al ciudadano.

---

<sup>230</sup> La *Ley de Transparencia Pública* ha sido durante muchos años, una de las grandes promesas electorales de los partidos políticos que no conseguía tomar cuerpo en la legislatura de ningún gobierno, pues son muchas las susceptibilidades que genera en materias tales como la relacionada con el ámbito subjetivo de aplicación o con el órgano de control y fiscalización de la publicidad activa y pasiva de los poderes públicos.

<sup>231</sup> Recuérdese que España ha sido uno de los tres países –junto con Malta y Chipre–, que más tarde se ha incorporado al proceso de regulación de dicha materia y gracias al impulso de la Unión Europea.

Una misma posición es la que manifiesta Villanueva Villanueva (2001:171), para quien el legislador estatal en España, ha perdido la oportunidad de fomentar una verdadera cultura de Transparencia institucional, mostrando su conformidad y absoluta inclinación en favor del contenido de la *Ley de Información de México*, cuando ésta expresa que “*toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad*”<sup>232</sup>. De este modo, si bien la *Ley Estatal* en España ha incluido determinada información susceptible de ser publicada por las instituciones, la norma general no es la difusión masiva de ella sino la contención en la apertura de datos públicos y la limitación de ciertos contenidos más dignos de protección constitucional.

Como ya he afirmado, el objeto de la *Ley 19/2013 de 9 de Diciembre* es triple<sup>233</sup>: a) pretende ampliar y reforzar la Transparencia de la actividad pública; b) pretende regular y garantizar el Derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad; y c) pretende establecer las obligaciones de Buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento. Sin desdeñar ninguna de las tres finalidades, es de reseñar el escaso alcance que tienen éstas y la poca garantía jurídica con la que están investidas<sup>234</sup>, lo que dificulta el desarrollo de una auténtica cultura de Transparencia en nuestro país. Señalaría, igualmente, que el articulado más extenso de ésta versa sobre la Transparencia<sup>235</sup>, a la que la citada *Ley*, además, le dedica un Título propio, hecho que no ocurre, por ejemplo, con el derecho de acceso a la información (que sólo constituye un Capítulo concreto de ella, de la Transparencia).

---

<sup>232</sup> Así se recoge en el artículo 60 de la citada *Ley mexicana*.

<sup>233</sup> Según puede reflejarse en el artículo 1 de esta *Ley estatal de Transparencia*.

<sup>234</sup> No obstante, conviene destacar la clara voluntad del legislador autonómico –después de la aprobación de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*–, de incluir en las Leyes de Transparencia preceptos concretos al régimen sancionador en tal materia. Así se observa para el caso específico de Andalucía, Murcia, Canarias y Cataluña (no para el caso concreto de La Rioja).

<sup>235</sup> Así, los preceptos de la *Ley 19/2013 de 9 de Diciembre* que aluden a la Transparencia son 22, los que aluden al Derecho de acceso son doce y los que aluden al Buen gobierno son siete, si bien este dato es a título anecdótico, pues lo verdaderamente relevante es el contenido específico que se aborda en cada artículo.

Mantengo mis serias dudas respecto del futuro cumplimiento de las aludidas finalidades. Si lo que pretende la *Ley estatal* es ampliar y reforzar la Transparencia, resulta contradictorio que aquello que acote sea la información específica objeto de publicación por parte de las instituciones, y deje menos encorsetadas las limitaciones concretas en lo que a publicidad activa y pasiva se refiere.

Del mismo modo, si se incluye el derecho de acceso a la información en una ley ordinaria, no se está respetando el Derecho Europeo ni se está fomentando la disposición del mayor número de datos públicos por parte del ciudadano. Recuérdese que la *Carta Europea de Derechos Fundamentales*<sup>236</sup>, incluye a éste en su contenido y que vengo defendiendo que debe superarse la opción netamente individual, por la proyección colectiva del ciudadano en sociedad<sup>237</sup>, por lo que cabría preguntarse hasta qué punto resulta más importante asegurar los derechos individuales de libertad o el bien colectivo de prestación o, dicho de otro modo, si al ponderar el contenido del Derecho a la intimidad y privacidad<sup>238</sup> con el contenido del Derecho a la Información, el uno resulta más digno de protección que el otro.

Otra de las cuestiones que aborda la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre* es la regulación de un órgano concreto que impulse y garantice la Transparencia en España. En tal sentido, Becerra, Liévano y Mancebo (2007:106), se formulan la siguiente pregunta: “¿cómo construir una entidad independiente, comprometida con y promotora del acceso a la información? Cumplida respuesta a la formulada pregunta de Bergareche Sainz de los Terrenos (2012:169), para quien “una de las claves que marcará el éxito o el fracaso de la ley será la existencia de una institución independiente que haga pedagogía de la Transparencia”. Así, los criterios de

---

<sup>236</sup> Debo matizar que la *Carta Europea de Derechos Fundamentales* fue aprobada por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea el 7 de Diciembre de 2000 en Niza. Posteriormente, el 12 de Diciembre de 2007 en Estrasburgo (y antes de la firma del *Tratado de Lisboa*), se aprobó una nueva versión de la *Carta* la cual, una vez ratificado dicho *Tratado*, hace a ésta jurídicamente vinculante para todos los países –con las excepciones de Polonia, Reino Unido y República Checa–, y pasa a formar parte de los *Tratados Constitutivos de la Unión Europea*.

<sup>237</sup> El Derecho de acceso a la información pública no sólo es una materia dotada de contenido jurídico por el ente supranacional, sino que también es un criterio ordenador que se ha venido recogiendo de documentos y actas de menor trascendencia legislativa, como así ocurre en apartado 6 y 7 del *Libro Verde sobre la información del Sector Público como recurso clave para Europa*.

<sup>238</sup> Recuérdese que la intimidad y privacidad son materias de carácter orgánico y se garantizan en la *Ley Orgánica 15/1999, de 13 de Diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal* y en su Real Decreto 1720/2007, de 21 de Diciembre, de desarrollo, mientras que no puede predicarse lo mismo de otros derechos como el de Acceso a la información en la legislación española.

imparcialidad e independencia deben ser característicos del órgano que asuma tal función.

Así, la *Ley estatal* deja en manos del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>239</sup> la misión de tareas tan importantes –a la vez que genéricas y vacías de contenido concreto–, como las de promover la Transparencia de la actividad pública e, igualmente, la de velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno<sup>240</sup>. Además, la imparcialidad de este órgano queda en entredicho<sup>241</sup>, pues su propio presidente debe ser nombrado por Real Decreto<sup>242</sup>.

En lo que respecta al tema concreto de esta investigación –esto es, a la publicidad activa de datos públicos para su reutilización–, pueden destacarse dos aportaciones concretas, de gran interés, que aparecen recogidas en la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*: a) por un lado, la *Ley* hace mención expresa a los principios generales que rigen la publicidad activa, en cuanto a la disposición de información de las instituciones a los ciudadanos; y b) por otro lado, la *Ley* fija una serie de criterios específicos sobre la reutilización de datos en el Sector Público que merece la pena reseñar en este punto.

---

<sup>239</sup> La Disposición Final 7ª de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, establece la obligación de que el Consejo de Ministros apruebe, en el plazo de tres meses desde la publicación de la *Ley* en el Boletín Oficial del Estado, un Real Decreto por el que nazca el Estatuto orgánico del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Finalizado dicho plazo (el día 10 de Junio de 2014), el ejecutivo ha incumplido su deber recientemente, aprobando el *Real Decreto 919/2014, de 31 de Octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*.

<sup>240</sup> A tenor del artículo 38 de la ya citada *Ley estatal*.

<sup>241</sup> Pese a que el artículo 33.2 de la *Ley 19/2013* reconoce que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar y “*actúa con autonomía y plena independencia en el cumplimiento de sus fines*”.

<sup>242</sup> Concretamente, el artículo 37.1 de la *Ley Estatal de Transparencia* señala que “*el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno será nombrado por un período no renovable de cinco años mediante Real Decreto, a propuesta del titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados. El Congreso, a través de la Comisión competente y por acuerdo adoptado por mayoría absoluta, deberá refrendar el nombramiento del candidato propuesto en el plazo de un mes natural desde la recepción de la correspondiente comunicación*”.

En relación a los principios generales que deben regir la publicidad activa<sup>243</sup>, la *Ley estatal* establece que los sujetos obligados a la Transparencia –a los que dedicaré un epígrafe específico en el siguiente Capítulo–, deben publicar, de forma periódica y actualizada, la información cuyo conocimiento sea relevante a la sociedad, para garantizar la Transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública. A su vez, la citada *Ley* recoge, también, que las obligaciones de Transparencia contenidas en ella, deben ser entendidas y reconocidas sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad<sup>244</sup>.

Por otra parte, se subraya que la publicidad de la información no es ilimitada, sino que serán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal –a los que también dedicaré un epígrafe específico en el Capítulo IV–, señalando que, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos.

La *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre* continua señalando que la información que está sujeta a la obligación institucional de Transparencia, debe ser publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web de éstas, de una manera clara, estructurada y entendible para los ciudadanos y, preferiblemente, en formatos reutilizables, por lo que el legislador debe establecer los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad y la calidad de la información publicada, así como su identificación y localización. En este mismo sentido, predica que toda la información debe ser comprensible, de acceso fácil y gratuito y debe estar a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en

---

<sup>243</sup> Éstos se incluyen en el artículo 5 de la *Ley de Transparencia* estatal.

<sup>244</sup> Como, por poner un ejemplo concreto, está ocurriendo en el ámbito local, puesto que la *Orden HAP/2105/2012, de 1 de Octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, obliga a las Entidades Locales a suministrar determinada información sobre las líneas fundamentales de los Presupuestos para el ejercicio siguiente o de los estados financieros, el estado de previsión de los movimientos y la situación de la deuda, la información que permita relacionar el saldo resultante de los ingresos y gastos de las líneas fundamentales del Presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación, calculada conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas; o el informe de la intervención de evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad, de la regla del gasto y del límite de deuda.

formatos adecuados, de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos.

Se observa, por tanto, cómo la reutilización comienza a impregnar la vida pública y a condicionar la manera que en las instituciones llevan a cabo sus funciones. Lo citado aquí resulta de gran interés para mi objeto de investigación, lo cual es algo que tendré muy en cuenta en el desarrollo de sucesivos epígrafes.

En la referida dirección y para mayor abundamiento, la *Ley estatal* incluye un apartado específico dentro de la misma, aduciendo el siguiente principio general que debe regir la Transparencia de las instituciones: “*se fomentará que la información sea publicada en formatos que permita su reutilización, de acuerdo con lo previsto en la Ley 37/2007, de 16 de Noviembre, sobre reutilización de la información del sector público y en su normativa de desarrollo*”<sup>245</sup>.

Por eso, comparto la visión de Barrero Rodríguez (2013:222), cuando afirma, en referencia a la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre* que ocupa mi atención, ya que “*no sólo estamos ante una norma de extraordinario interés político y fuerte repercusión mediática, nos hallamos también ante una disposición de gran relevancia jurídica llamada a producir cambios importantes en el funcionamiento de las Administraciones Públicas*”. La Transparencia, además de modernizar las instituciones adecuándolas a los nuevos retos sociales, deberá también conseguir la modificación de la cultura de las organizaciones.

### II.3.1.2.- En el ámbito autonómico

Como ya he tenido ocasión de manifestar, la Transparencia Pública es una materia a la que concurre tanto el legislador estatal como el legislador autonómico. Al respecto, Ruiz-Rico Ruiz (2013:193) afirma que: “*la legitimidad del legislador autonómico para regular la Transparencia se sustenta en la admisibilidad constitucional de un derecho de información pública configurado legalmente por las Comunidades Autónomas y en desarrollo de sus propias competencias*”.

---

<sup>245</sup> Así se dispone en el artículo 11.c) de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*.

En el mismo sentido antedicho se manifiesta Guichot Reina (2012:134), cuando señala que “*queda al margen de actuación de las Comunidades Autónomas decidir la amplitud de sus Leyes (de Transparencia y acceso a la información, de Buen Gobierno, de Gobierno Abierto, de Reutilización y Datos Abiertos, de Participación, de todo ello o de cualquier combinación), y hacerlo, esperemos, de forma realista y coherente con el marco básico estatal*”. Como se deduce, la tarea que ésta está llamada a desempeñar, es de vital importancia para el ciudadanos, por cuanto sus derechos van a verse previsiblemente mejorados y ampliados con su acción.

**Gráfico -3- El mapa jurídico de la Transparencia Pública en la realidad autonómica española**



Fuente: elaboración propia.

Al principio de este epígrafe, ya destacué cuáles eran las nueve leyes autonómicas aprobadas hasta el momento en materia específica de Transparencia. Ahora bien, aunque todas estas normativas de las Comunidades Autónomas son similares en cuanto a la forma y el contenido, no todas abordan, de igual manera, aquellas cuestiones relacionadas con la Transparencia Pública. Seguidamente, procederé a hacer un breve análisis de las citadas normas.

Antes de abordar el contenido general de la legislación autonómica en materia de Transparencia, debo señalar que, tras las últimas reformas operadas en estos recientes años, las Comunidades que han realizado dicha labor modificatoria de su Carta de Autonomía –que son seis, exceptuando el caso de Valencia que ha realizado la reforma pero que no incluye la Transparencia en ella y añadiendo a Navarra que, aunque no ha reformado, sí incluye a ésta desde 1982–, incorporan, en su articulado, el principio de Transparencia como contenido básico de necesaria aplicación<sup>246</sup>. Así mismo, lo que sí incluyen las ya aludidas reformas orgánicas, así como el resto de Estatutos autonómicos españoles<sup>247</sup>, es el reconocimiento expreso de la publicidad como una de sus competencias exclusivas. De esta forma y como ejemplo enriquecedor, el Artículo 71.28<sup>a</sup> del Estatuto de Autonomía de Aragón, establece que es competencia exclusiva de la referida Comunidad, la “*publicidad, que, en todo caso, incluye la regulación de la actividad publicitaria conforme a los principios de objetividad y veracidad*”. Sin embargo, no es ésta una competencia que pueda desarrollar la Comunidad Autónoma en exclusividad, sino que todos los Estatutos reconocen, de mismo modo, la facultad del legislador estatal en tal materia<sup>248</sup>.

A su vez, las Comunidades Autónomas que han reformado recientemente su Estatuto de Autonomía –y que son Cataluña (2007), Islas Baleares (2007), Andalucía (2007), Aragón (2007), Castilla y León (2007) y Extremadura (2011), incluyendo, en

---

<sup>246</sup> Concretamente, en las siguientes disposiciones: Artículo 27 de la *Ley Orgánica 13/1982, de 10 de Agosto, de Amejoramiento del Fuero de Navarra*; Artículo 71.4 de la *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de Julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Artículos 65, 120, 122, 130 y 138 de la *Ley Orgánica 1/2007, de 28 de Febrero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears*; Artículos 93, 133, 175, 183 y 189 de la *Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*; Artículos 62 y 107 de la *Ley Orgánica 5/2007, de 20 de Abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón*; Artículo 16, 82 y 83 de la *Ley Orgánica 14/2007, de 30 de Noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León*; y Artículo 37, 39, 75, 79 y 86 de la *Ley Orgánica 1/2011, de 28 de Enero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura*.

<sup>247</sup> Añadidos a los anteriores, son los siguientes: *Ley Orgánica 3/1979, de 18 de Diciembre, del Estatuto de Autonomía del País Vasco*; *Ley Orgánica 1/1981, de 6 de Abril, del Estatuto de Autonomía de Galicia*; *Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cantabria*; *Ley Orgánica 3/1982, de 9 de Junio, del Estatuto de Autonomía de La Rioja*; *Ley Orgánica 4/1982, de 9 de Junio, del Estatuto de Autonomía de Murcia*; *Ley Orgánica 9/1982, de 10 de Agosto, del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*; *Ley Orgánica 10/1982, de 10 de Agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias*; *Ley Orgánica 3/1983, de 25 de Febrero, del Estatuto de Autonomía de Madrid*; *Ley Orgánica 1/1995, de 13 de Marzo, del Estatuto de Autonomía de Ceuta*; *Ley Orgánica 2/1995, de 13 de Marzo, del Estatuto de Autonomía de Melilla*; *Ley Orgánica 1/1999, de 5 de Enero, de Reforma del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias*; y *Ley Orgánica 1/2006, de 10 de Abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*.

<sup>248</sup> Competencia ésta que ha ejercido el Estado con la aprobación de la *Ley 29/2005, de 29 de Diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional*.

este grupo, el caso específico de Navarra (1982) que, sin operar reforma alguna, ya incluye el concepto de Transparencia–, reconocen el principio de Transparencia desde cuatro vertientes distintas: a) como un principio general de coordinación, de funcionamiento y organización de la Comunidad Autónoma, estrechamente vinculado con el ámbito subjetivo de la Administración Pública; b) como el elemento necesario para las relaciones institucionales, más vinculado a la acción de gobierno; c) como un mecanismo para lograr mantener los niveles de solidaridad social; y d) como instrumento fiscal y presupuestario de carácter básico.

Si centro mi atención en la denominación que se ha dado a las leyes autonómicas en materia de Transparencia, llama la atención que sólo una de ellas –la Andaluza–, se denomine “*de Transparencia*” de manera específica y unidireccional y, por tanto, regule de forma autónoma tal materia<sup>249</sup>. Como ya he dicho, éste es un caso aislado, por cuanto otras leyes acompañan al nombre de Transparencia otras acepciones como “*Buen Gobierno*” –como ocurre en la *Ley de La Rioja* o la *Ley de Cataluña*–, “*Gobierno Abierto*”<sup>250</sup> –en concreto, en la *Ley de Extremadura* y en la *Ley de Navarra*–, o “*Buenas Prácticas*” –como en la *Ley de Galicia*–. Incluso, como ya he tenido ocasión de señalar con anterioridad, otras leyes autonómicas se definen con unos conceptos diferentes al de Transparencia e incluyen también a ésta entre su articulado –como es el caso de la *Ley de Baleares*–. A su vez, otros proyectos legislativos autonómicos, cada vez con más frecuencia, unen el concepto de “*Transparencia*” al concepto de “*Participación*” –como ocurre en la *Ley de Murcia*, en los proyectos legislativos de Aragón, Castilla y León, Valencia o Castilla-La Mancha<sup>251</sup>.

---

<sup>249</sup> La Transparencia también es objeto de regulación autónoma en el *Proyecto de Ley de Asturias*.

<sup>250</sup> Término al que ya he hecho especial mención en el presente estudio de investigación y que también se incluye en el contenido de la recientemente aprobada *Ley de Transparencia de Cataluña*.

<sup>251</sup> Si se atiende al concreto contenido de las normas autonómicas más allá de designación conceptual, se puede observar cómo el abanico regulativo se amplía considerablemente pues éstas, además de incluir preceptos jurídicos relativos a la Transparencia, el Buen Gobierno, la Participación, el Gobierno Abierto o la Reutilización, acompañan a la ley otros relacionados con el Derecho de acceso a la información –de manera explícita–, la Simplificación Administrativa (Baleares), la Gobernanza (Baleares), la Modernización (Navarra), el Software libre (La Rioja), la Calidad (Baleares y Navarra), la Ética (Asturias), la Evaluación (Valencia, Cataluña, Navarra y Baleares), la Innovación (Valencia) e incluso, los Grupos de Interés (Cataluña). De lo anterior se deduce la desnaturalización que está sufriendo la regulación específica de la Transparencia porque, lejos de mostrarse como un cuerpo jurídico autónomo, asume otros conceptos politológicos que difícilmente pueden formar parte de un todo homogéneo y normativamente abarcable.

Este último concepto –el de la participación–, como uno de los elementos clave en la regulación autonómica de la Transparencia Pública, responde a la idea de que los ciudadanos ya no son sólo los destinatarios de la acción de gobierno y de los servicios que presta la Administración Pública sino que, en una Democracia madura, han variado su rol de sujetos pasivos, pasando a desempeñar un papel clave en el diseño, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas, como: *“promotores, pero, a su vez, son los auditores de la acción del gobierno, del buen desempeño de la Administración y de los servicios públicos que se les proporcionan”*.

Otro de los contenidos autonómicos que aparecen ampliamente normados es el relativo a las dos vertientes de la Transparencia para las instituciones, cuales son la activa –referida a la difusión de información por propia iniciativa institucional– y la pasiva –referida a la difusión de información, a instancia de parte o solicitud de acceso del ciudadano–, ya que a ellas dedican la mayor parte de su articulado las aludidas normas. De la Tabla que se muestra a continuación, se observa que ambas vertientes, la activa y la pasiva, aparecen reguladas, con extensa profusión, en las leyes autonómicas, si bien la Transparencia pasiva –esto es, el Derecho de acceso ciudadano a la información pública–, en mayor proporción y alcance. Tal afirmación es válida tanto para las leyes autonómicas que ya están aprobadas, como para las que se encuentran en trámite de aprobación parlamentaria.

En el mismo sentido señalado anteriormente, la tendencia habitual de los legisladores autonómicos camina hacia el desarrollo, en un primer momento, de los preceptos relacionados con la Transparencia activa y, posteriormente, del articulado que hace referencia a la Transparencia pasiva, si bien ambas quedan fuertemente restringidas por los límites generales que impone el legislador.

**Tabla -2- La regulación actual de la Transparencia Pública (en su vertiente activa y pasiva), en las leyes específicas de las Comunidades Autónomas de España.**

CC.AA	NORMATIVA	TRANSPARENCIA ACTIVA	TRANSPARENCIA PASIVA
ANDALUCÍA	<b>Ley 2014</b>	Arts. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23.	Arts. 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 y D.A. 3º.
ARAGÓN	Proyecto 2014	Arts. 11, 12, 13, 14, 15, 1, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 24.	Arts. 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 y 35.
ASTURIAS	Proyecto 2014	Arts.13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 y 21.	Arts. 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 y 30.
BALEARES	<b>Ley 2011</b>	Arts. 4, 18, 19, 20, 21 y 22.	Art. 4.
CANARIAS	<b>Ley 2014</b>	Arts. 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34.	Arts. 35, 36,37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56 y 57.
CANTABRIA		-	
CASTILLA Y LEÓN	Proyecto 2014	Art. 3.	Arts. 5, 6, 7 y 8.
CASTILLA-LA MANCHA	Anteproyecto 2015	Arts. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18.	Arts. 19, 20, 21, 22 y 23.
CATALUÑA	<b>Ley 2014</b>	Arts. 8, 9, 10, 11 y 12.	Arts. 18, 219, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39 40, 41, 42, 43 y 44.
CEUTA		-	
EXTREMADURA	<b>Ley 2013</b>	Arts. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y DA 11.	Arts. 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y D.A. 6º.
GALICIA	<b>Ley 2006</b>	Art. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13.	Arts. 2, 4, y 15.
LA RIOJA	<b>Ley 2014</b>	Arts. 6, 7, 8, 9 y 10.	Arts. 11, 12, 13, 14, 15 y 16.
MADRID		-	
MELILLA		-	
MURCIA	<b>Ley 2014</b>	Arts. 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22.	Arts. 23, 24, 25, 26, 27 y 28.
NAVARRA	<b>Ley 2012</b>	Arts. 12, 13, 14 y 15.	Arts. 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, D.A. 2º y D.A. 7º.
PAÍS VASCO	Anteproyecto 2012	Arts. 5, 6, 7 y DA 3.	Arts. 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19.
	Anteproyecto 2014	Art. 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95 y 96.	Arts. 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109 y 110.
VALENCIA	Proyecto 2014	Arts. 6, 7 y 8.	Arts. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17.
ESTADO	<b>Ley 2013</b>	Arts. 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11.	Arts. 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 y D.A. 1º.

Fuente: *elaboración propia*

Se destaca, a su vez, que aquellos legisladores autonómicos que optaron por aprobar su ley antes que la estatal, deben llevar a cabo una labor de adaptación del contenido de ésta última en sus Ordenamientos Jurídicos, sobre todo en el caso concreto de Galicia que, si bien fue pionera en su momento al ser la Comunidad Autónoma que primero legisló la Transparencia, el contenido de su articulado debe ser fuertemente revisado, no porque se muestre contrario a aquel que tiene la *Ley 19/2013, de 19 de Diciembre*, sino porque se queda verdaderamente escasa en el desarrollo de la materia.

Sin entrar a analizar en profundidad el contenido específico de la normativa autonómica, sí puedo apuntar algunos de los rasgos más sobresalientes que, en mi opinión, tienen éstas, sobre todo, tomando como ejemplos de estudio los casos de las *Leyes de Andalucía, de Cataluña, de Canarias y de Murcia*, pues por ser de los más actuales, son los que mejor se han adaptado a la legislación estatal y los que están comenzando a ampliar su margen de maniobra, enriqueciendo los contenidos a los que ya alude la normativa estatal.

En concreto, la *Ley Andaluza* reconoce una serie de derechos y una serie de obligaciones para los beneficiarios de la información pública, que merece la pena reseñar. Así, en cuanto al compendio de derechos, se reconocen los siguientes<sup>252</sup>: a) derecho a la publicidad activa, a que los poderes públicos publiquen, en cumplimiento de la Ley, de forma periódica y actualizada, la información veraz cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la Transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública; b) derecho de acceso a la información pública de cualquier persona, para que pueda acceder a los contenidos o documentos que obren en poder de cualesquiera de las personas y entidades públicas incluidas en el ámbito de aplicación de la citada Ley; c) derecho a obtener una resolución motivada de los actos administrativos que reciba de las organizaciones públicas, así como al trámite de información; y d) derecho al uso de la información obtenida, para poder utilizarla sin necesidad de autorización previa. Como vemos, principios todos ellos esenciales para dar forma al Derecho general de información que tiene cualquier ciudadano.

---

<sup>252</sup> Artículo 7 de la *Ley de Transparencia de Andalucía* y, de similar manera, también aparecen recogidos estos derechos en el artículo 8 de la *Ley de Transparencia de Canarias* y en el artículo 4 de la *Ley de Transparencia de Murcia*.

Como ocurre en el reconocimiento de cualquier estatuto jurídico subjetivo, además de contar con unos derechos, los ciudadanos también están sujetos a unas obligaciones legales. En lo que respecta a dichos deberes<sup>253</sup>, la *Ley Andaluza* reconoce que las personas que accedan a la información pública, deben, en todo caso: a) ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso de derecho; b) realizar el acceso a la información de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, concretándose lo más precisamente posible la petición que se haga; c) respetar las obligaciones establecidas en la normativa básica para la reutilización de la información obtenida<sup>254</sup>; y d) cumplir las condiciones y requisitos materiales para el acceso que se hayan señalado en la correspondiente resolución cuando el acceso se realice de forma presencial en un archivo o dependencia pública.

Como puede observarse, el catálogo de derechos y deberes que introduce la *Ley 1/2014, de 24 de Junio, de Transparencia Pública de Andalucía*, supone todo un adelanto para favorecer una nueva cultura institucional y para mejorar el bienestar de los ciudadanos. Así, el legislador autonómico asume el reto de dar una respuesta efectiva a la demanda social que exige una mayor Transparencia en el funcionamiento de las instituciones político-administrativas y en los procesos de adopción de decisiones, favoreciendo que este principio “*sea objeto de tratamiento legal claro y definido, que conlleve su traducción en derechos y obligaciones jurídicas*”<sup>255</sup>.

### **II.3.2.- La legislación sobre la Transparencia en los códigos normativos**

La Transparencia Pública debe impregnar todas las instancias político-administrativas y llenar de luz todos sus rincones. En tal sentido, Arenilla Sáez y Redondo Lebrero (2011) afirman que se suele identificar la Transparencia con una idea de transversalidad y omnipresencia, pues dicha materia forma parte de otras acciones

---

<sup>253</sup> Artículo 8 de la *Ley Andaluza*, artículo 8 de la *Ley Canaria*, en el artículo 4 de la *Ley Murciana* o en el artículo 6 de la *Ley de Cataluña*.

<sup>254</sup> Nótese que la legislación básica, en este sentido, la constituyen la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público* y el *Real Decreto 1495/2011, de 24 de Octubre*, por el que dicha Ley se desarrolla.

<sup>255</sup> Tal y como figura en la Exposición de Motivos de la *Ley 19/2014, de 9 de Diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña*.

concretas en el ámbito público, fomentando la aplicación de nuevas líneas estratégicas que emprenden los gobiernos e incluso relacionándolos con los Códigos o Cartas de principios no vinculantes que aprueban las organizaciones y que apelan a la ética de sus empleados públicos.

Por eso, podemos entender la Transparencia: a) de modo particular (como ya he expuesto en el anterior epígrafe); b) unida a las conocidas como Cartas de Derechos; o c) vinculándola a los Códigos de Buen Gobierno y de Buena Administración que se han ido aprobando recientemente en los Estados, en todos los niveles territoriales de ésta.

La inclusión de la Transparencia en este tipo de Códigos puede inducir a error, ya que el carácter facultativo de dichos Códigos y Cartas, puede generar un cierto desasosiego en el ciudadano y puede provocar falta de concreción normativa expresa. Por esa razón, Fernández-Pirla Martínez (2013:72) se muestra crítico con los legisladores que emprenden este tipo de acciones, señalando que: *“en la regulación e imposición de la Transparencia, debe imperar la claridad como cualidad de la misma, y para ello hay que evitar la ambigüedad de las palabras y expresiones, facilitar la comprensión, a la vez que buscar la precisión conceptual e incluso terminológica”*.

Sea como fuere, lo más importante de todo estimo que es, en este momento, la labor institucional en favor de la Transparencia Pública, se muestre como se muestre y utilice el instrumento –preceptivo o facultativo– que considere oportuno, en aras a fomentar y divulgar esa cultura organizativa hacia la apertura. En definitiva, la importancia reside en incrementar la visibilidad de la propia Transparencia, consiguiendo que todo el mundo hable de ella, que cualquier poder público la considere en su actuación o que cualquier servidor público sea consciente de las enormes ventajas que ésta debe reportar al ciudadano.

Si la dinámica institucional actual aboga por acudir a las leyes para regular y garantizar la Transparencia, hasta hace poco la tendencia habitual era, y sigue siendo, incluir la materia de Transparencia Pública en los diferentes Códigos normativos, en la mayoría de los casos, reiterativa, poco práctica y a modo de principio abstracto y programático, pero, en definitiva, propulsores del cambio organizativo y de las nuevas prácticas aperturistas del Sector Público. En este sentido, tal y como reconoce Canales Aliende (2013c), los Códigos y las Cartas consiguen que los ciudadanos desarrollen

comportamientos deseables de forma voluntaria e interiorizada, por el deber ser y por una filosofía de servicio a la ciudadanía.

A título ejemplificativo, las Cartas de Servicios<sup>256</sup> se configuran como uno de los instrumentos actuales más eficaces para conseguir la Transparencia y la calidad en las Administraciones Públicas españolas. Estas Cartas, son documentos que informan a los ciudadanos sobre: a) los servicios que tienen encomendadas las instituciones; b) los derechos que les asisten en relación con aquéllas; y c) los compromisos de calidad que se incluyen en su prestación.

---

<sup>256</sup> La regulación básica de las Cartas de Servicios, se encuentra recogida en los artículos 8 a 13 del *Real Decreto 951/2005, de 29 de Julio, por el que se establece el Marco General para la Mejora de la Calidad de la Administración General del Estado* aplicado, a su vez, a la práctica a través de la *Guía para la Evaluación de la Calidad de los Servicios Públicos*, elaborada por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. En idéntico sentido, las Comunidades Autónomas han aprobado su propia normativa al respecto, entre la cual cabe señalar la siguiente: a) en Andalucía, el *Decreto 317/2003, de 18 Noviembre, por el que se regula las Cartas de Servicios, el Sistema de Evaluación de la Calidad de los Servicios y establece los Premios a la Calidad de los servicios Públicos*; b) en Aragón, la *Ley 5/2013, de 20 Junio, de Calidad de los Servicios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón*; c) en Illes Balears, el *Acuerdo de 7 de Noviembre 2008, por el que se crea el Foro de la Ciudadanía para la Evaluación de las Políticas y los Servicios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Illes Balears*; d) en Canarias, el *Decreto 220/2000, de 4 Diciembre, por el que se regula las Cartas de Servicios, los Sistemas de Evaluación de la Calidad y los Premios Anuales a la Calidad del Servicio Público y Mejores Prácticas y a las Mejores Iniciativas o Sugerencias de los Empleados Públicos y la Resolución de 10 de enero 2001, por la que se adopta el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de Diciembre de 2000, que promueve la implantación de sistemas de calidad en las unidades administrativas en la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias*; e) en Cantabria, el *Decreto 152/2005, de 9 Diciembre, por el que se Aprueba la Carta de Derechos de la Ciudadanía y se crea el Observatorio de Calidad de los Servicios en la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria*; f) en Castilla-La Mancha, el *Decreto 69/2012, de 29 Marzo, por el que se regulan las actuaciones sobre Calidad de los Servicios Públicos en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*; g) en Castilla y León, la *Ley 2/2010, de 11 de Marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública* y el *Decreto 232/2001, de 11 de Octubre, por el que se regula el Sistema de Evaluación de la Calidad de los Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León*; h) en Extremadura, el *Decreto 149/2004, de 14 Octubre, por el que se aprueba la Carta de Derechos de los Ciudadanos, se regulan las Cartas de Servicios y se definen los Sistemas de Análisis y Observación de la Calidad en la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura*; i) en Galicia, el *Decreto 235/2008, de 18 Septiembre, por el que se regula el Sistema de Calidad de Gestión de la Xunta de Galicia*; j) en La Rioja, el *Decreto 125/2007, de 26 Octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de Organización Administrativa, Calidad y Evaluación de los Servicios en la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos*; k) en Madrid, el *Decreto 85/2002, de 23 Mayo, por el que se regulan los Sistemas de Evaluación de la Calidad de los Servicios Públicos y aprueba los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid*; l) en Murcia, la *Ley 2/2014, de 21 de Marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*; ó m) en Navarra, la *Ley Foral 21/2005, de 29 de Diciembre, de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios Públicos*.

En base a lo anterior, señalaré que la Transparencia favorece la correcta prestación del servicio público al ciudadano, por cuanto permite que éste conozca cuáles son sus derechos, qué funciones desempeñan sus instituciones, qué nivel de calidad se atribuye a cada organización, con qué presupuesto cuentan, qué resultados producen, qué recursos emplean, quiénes trabajan en ellas, etc.

En definitiva, parece que el incluir en los Códigos y en las Cartas de derechos la Transparencia, haría que los servidores públicos mejorasen sus prestaciones al ciudadano<sup>257</sup>, pues los aludidos compendios normativos buscan modificar, sobre todo y ante todo, la conducta de los empleados de las instituciones de poder público.

### II.3.2.1.- Los Códigos de Buen Gobierno y de Buena Administración

Uno de los ámbitos en los que más se ha regulado la materia de Transparencia Pública es en los denominados Códigos de Buen Gobierno, a los que, precisamente, la ya varias veces citada *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, también incluye en su ámbito de aplicación. Por Código<sup>258</sup> se entiende el conjunto de normas legales sistemáticas que regulan unitariamente la materia gubernativa. En términos generales, lo que hacen los

---

<sup>257</sup> La prestación del servicio público al ciudadano es un compromiso básico de las instituciones, que aparece jurídicamente reconocido en los preceptos de las siguientes leyes:

a) En los artículos 1.1, 9.2 y 103.1 de la *Constitución Española*: desde el compromiso de los poderes públicos de proporcionar a los ciudadanos todos los servicios que les permitan disfrutar de una vida digna (Social); desde el compromiso de los poderes públicos de fomentar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y la evaluación de los servicios que se prestan (Democrático); y desde el compromiso de los poderes públicos para garantizar plenamente los derechos y libertades ciudadanos y de preservar el principio de legalidad (de Derecho).

b) En el artículo 3.2 de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, se configura como uno de los principios básicos de las Administraciones Públicas de la forma que sigue: “*las Administraciones públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos*”.

c) En el artículo 3 y 4.1.b) de la *Ley 6/1997, de 14 de Abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, se señala que la Administración General del Estado se organiza y actúa, con “Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos” (Principio de organización) y con “Servicio efectivo a los ciudadanos” (Principio de Funcionamiento) –Artículo 3–, y que “*la actuación de la Administración General del Estado debe asegurar a los ciudadanos la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas por el Gobierno y teniendo en cuenta los recursos disponibles, determinando al respecto las prestaciones que proporcionan los servicios estatales, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad*” –artículo 4.1.b)–.

<sup>258</sup> Definición incluida en la 23ª Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

Códigos es recoger una serie de principios generales de actuación de los empleados públicos que faciliten un desempeño adecuado de las funciones públicas.

En el ámbito estatal<sup>259</sup>, tanto la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, como la *Orden APU/516/2005, de 3 de Marzo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de Febrero de 2005, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado*, han sido las propulsoras del reconocimiento de tales principios generales. Lo más destacable de ellas y lo que las caracteriza es que pretenden: a) garantizar la Transparencia, la eficacia y la dedicación plena a sus funciones públicas; y b) evitar toda aquella actividad o interés que pudiera comprometer la independencia e imparcialidad o menoscabar el desempeño de los deberes públicos del empleado<sup>260</sup>.

Para este tema, los Códigos de Buen Gobierno incluyen la Transparencia como un principio básico de los empleados públicos, unido a otros principios como son: a) la objetividad; b) la integridad; c) la neutralidad; d) la responsabilidad; e) la credibilidad; f) la imparcialidad; g) la confidencialidad; h) la dedicación al servicio público; i) la ejemplaridad; j) la austeridad; k) la accesibilidad; l) la eficacia; m) la honradez; o n) la promoción del entorno cultural y medioambiental y de la igualdad entre hombres y mujeres. Del mismo modo, sus actividades públicas relevantes, deben ser transparentes y accesibles para los ciudadanos<sup>261</sup>.

Además de encargarse de tal función el legislador estatal, en el ámbito autonómico, han sido diez las Comunidades que, de una u otra manera, han ido recogiendo en su legislación los principios de Buen Gobierno:

- a) La *Ley Foral 2/2011, de 17 de Marzo, por la que se establece el Código de Buen Gobierno de Navarra*.

---

<sup>259</sup> Para distinguir el concreto alcance de la normativa española al respecto, resulta interesante consultar otros Códigos internacionales como es el caso del *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*, aprobado en la XVI Cumbre Iberoamericana celebrada en Uruguay, en Noviembre de 2006.

<sup>260</sup> Según se incluye en el artículo 25 de la *Ley 19/2013, de 19 de Diciembre*, en lo que respecta al Buen Gobierno.

<sup>261</sup> Según se incluye en el artículo 26.2.7º de la *Ley 19/2013, de 19 de Diciembre*, en lo que respecta al Buen Gobierno.

- b) *La Ley 4/2011, de 31 de Marzo, de Buena Administración y Gobierno de Illes Balears.*
- c) *La Resolución 23/2011, de 11 de Mayo, de Presidencia del Gobierno, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Código de Ética y Buen Gobierno de los miembros del Gobierno, altos cargos, personal eventual y demás cargos directivos al servicio del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.*
- d) *El Acuerdo de 28 de Febrero de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Modelo de la Transparencia y el Buen Gobierno de la Administración Regional de Castilla-La Mancha.*
- e) *El Acuerdo de 17 de Octubre 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Comunidad Autónoma de Cantabria.*
- f) *La Ley 1/2014, de 18 de Febrero, que regula el Estatuto de los Cargos Públicos del Gobierno y la Administración de Extremadura.*
- g) *El Proyecto de Ley de Buen Gobierno e Incompatibilidades de Altos Cargos de La Rioja, de 26 de Marzo de 2014<sup>262</sup>.*
- h) *El Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Buen Gobierno e Incompatibilidades de los altos cargos, de 26 de Marzo de 2014.*
- i) *La Ley 19/2014, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno de Cataluña.*

---

<sup>262</sup> Si bien, la recientemente aprobada *Ley 3/2014, de 11 de Septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja* incluye un Título específico –el Título III– en esta materia, tal y como ya hiciera la normativa estatal en 2013.

De todo este elenco normativo precedentemente transcrito, cabe resaltar la idea común de que la Transparencia es un principio de actuación básico para los empleados públicos y que, tal y como señala, entre otros, Werner (2008:2), esta Transparencia “*puede utilizarse como un motor en el desarrollo de un país lo que, junto con otros mecanismos, finalmente llevará a la práctica del buen gobierno*”.

Por Código de Buena Administración<sup>263</sup> entiendo el conjunto de normas legales sistemáticas que regulan unitariamente la materia administrativa. Estos Códigos, también incluyen entre su articulado la materia de Transparencia.

La nota más significativa que debo reseñar en este punto es que el artículo 41 de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* consagra el Derecho ciudadano a una buena Administración desde cuatro manifestaciones diferentes, las cuales conectan todas ellas con la Transparencia en uno o en otro sentido y son las cuatro que siguen a continuación:

- a) El derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente.
- b) Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable, el cual incluye, en particular: el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente; el derecho de toda persona a acceder al expediente<sup>264</sup> que le concierne, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; y la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones.

---

<sup>263</sup> A título aclarativo, me parece relevante la definición que, de Buena Administración, ofrece la *Ley Balear*, ya que en el Punto III de su Exposición de Motivos entiende que es: “*la presencia y el despliegue del conjunto de principios, herramientas, estrategias e instrumentos que dirigen la actuación de la Administración hacia la ciudadanía*”, remarcando la inequívoca dimensión política y la clara vocación de servicio público que cumplen las instituciones.

<sup>264</sup> En este sentido, al relacionar el contenido del *Proyecto de Ley de Transparencia* y el derecho de acceso al expediente administrativo, Del Guayo Castiella (2012) destaca el gran paso que supone aprobar una regulación sobre este ámbito manifestando, a su vez, lo siguiente: “*la cada vez más insistente invocación al principio de Transparencia podría constituir una huida hacia adelante en un país, como España, donde la situación real en las Administraciones Públicas dista de satisfacer de modo efectivo un derecho más claro que aquel principio, cual es el derecho de los interesados de acceso a los expedientes*”.

- c) Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.
- d) Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

Sin duda, del contenido del precepto anterior, puede deducirse la importancia de los cuatro derechos reconocidos para el desarrollo del ser humano en sociedad, y cómo todos ellos conectan, de un modo u otro, con el principio general de Transparencia<sup>265</sup>.

En España, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, dos Comunidades han aprobado leyes específicas en materia de Buena Administración –*Ley 4/2006, de 30 de Junio, de Transparencia y Buenas Prácticas en la Administración Pública Gallega y Ley 4/2011, de 31 de Marzo, de Buena Administración y Gobierno de Illes Balears*– y otras dos han aprobado otro tipo de instrumento normativo – a través de la *Orden Foral 46/2010, de 25 de Enero, por la que se aprueba el Código Orientativo de Buenas Prácticas Administrativas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos, en sus relaciones con los ciudadanos* y de la *Resolución de 30 de Julio de 2012, de la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se dispone la publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia del Código de Buenas Prácticas de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 27 de Julio de 2012*–.

También es de interés señalar que algunos de los criterios que el legislador ha tenido en cuenta para regular las leyes de Buena Administración desde el principio vertebrador de la Transparencia, son los siguientes: a) procurar la satisfacción del interés general en la adopción de decisiones; b) garantizar la Transparencia, la eficacia y la eficiencia en la organización y en la gestión pública; c) proporcionar y difundir información constante, veraz, objetiva y clara sobre la actuación del sector público

---

<sup>265</sup> Además, a nivel europeo, en este mismo sentido, se ha aprobado el *Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, de 13 de Septiembre de 2000*.

autonómico; d) potenciar su accesibilidad y receptividad al objeto de facilitar el conocimiento por parte de la ciudadanía de las informaciones y gestiones que resulten de su interés; e) fomentar y favorecer la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y en el diseño y mejora de los servicios públicos y, en particular, fomentar la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los asuntos públicos; f) mantener un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y con la sociedad civil; g) garantizar en sus relaciones con la ciudadanía el principio de no discriminación por razón de género, raza, religión o creencia, ideología, capacidad física o psicológica, o cualesquiera otras circunstancias de índole personal o social; h) hacer efectivos los principios de racionalidad, claridad y confianza legítima en la relación de la Administración con los ciudadanos; i) impulsar el empleo de las técnicas informáticas y telemáticas para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias; o j) prestar especial atención a las necesidades de las personas discapacitadas, adoptando las medidas necesarias para facilitar su acceso a la información y sus relaciones con la Administración, entre otras<sup>266</sup>.

### *II.3.2.2.- Los Códigos Éticos y de Conducta*

Se puede definir el Código Ético como aquel que regula los comportamientos de las personas dentro de una organización, en base a percepciones comúnmente aceptadas sobre materias de trascendencia pública y que obligan sólo a los miembros que la componen. La Transparencia es también uno de los términos más aludidos, con mayor frecuencia, en dichos Códigos, toda vez que las decisiones de los empleados públicos revierten en los ciudadanos y los primeros deben ser un ejemplo de buena conducta para los demás.

Los Códigos Éticos incluyen una serie de valores que conforman la actuación pública<sup>267</sup> y que son el fundamento de la cultura organizativa de las instituciones. Estos

---

<sup>266</sup> Tal y como se regula en el artículo 2 de la *Ley 4/2006, de 30 de Junio, de Transparencia y Buenas Prácticas en la Administración Pública Gallega*.

<sup>267</sup> A menudo, su ámbito subjetivo se circunscribe al de los Altos Cargos y asimilados de la Administración.

valores hacen referencia implícita al Principio de Transparencia y algunos de los más relevantes son los que a continuación se mencionan<sup>268</sup>:

- a) Integridad: como la adhesión sistemática y permanente de los cargos públicos y asimilados a los principios de honestidad, imparcialidad, objetividad, Transparencia, respeto al marco jurídico y a todas las personas que, independientemente de su condición, intervengan en ese entorno público o se relacionan con él, así como la actuación bajo parámetros de responsabilidad en la gestión de los asuntos de su competencia<sup>269</sup>.
- b) Excelencia: como valor que supone una implicación y un esfuerzo permanente de mejora continua con la finalidad de satisfacer plenamente las exigencias de la ciudadanía en las decisiones públicas y en la provisión y prestación de los servicios públicos, actuando de modo eficiente y buscando la alineación en los objetivos de las personas que trabajan en la organización, así como en relación con las tecnologías y los procesos.
- c) Alineamiento<sup>270</sup> entre política y gestión: pues la calidad institucional exige un correcto alineamiento de estrategias, objetivos y recursos entre los niveles políticos de la estructura de la Alta Dirección Ejecutiva y los niveles directivos o intermedios, así como con el resto de personas que trabajan en esa organización (empleados públicos). Ese alineamiento, a su vez, exige compartir proyectos e información, desarrollar un espíritu de confianza y de trabajo en equipo, así como impulsar las ideas y la acción para desarrollar el Programa de Gobierno y satisfacer así las necesidades de la ciudadanía.

---

<sup>268</sup> Así queda reflejado en el artículo 4.1. del Acuerdo por el que se aprueba el Código Ético y de Conducta de los Altos Cargos del País Vasco.

<sup>269</sup> Tales valores ya fueron incorporados en el *Informe Fulton*, elaborado por una Comisión británica compuesta por once personas en 1968, al intentar, desde ese momento, profesionalizar la función pública del país. A tal fin, adoptaron medidas tendentes a examinar la gestión, el reclutamiento y la capacitación del Servicio Civil Nacional.

<sup>270</sup> Aunque el Código Ético y de Conducta del País Vasco alude al alineamiento entre la política y la gestión, otros autores como Canales Aliende (2002) o Rodríguez-Arana Muñoz (1993), prefieren referirse a tal fenómeno como la delimitación y la separación entre ambos.

- d) Liderazgo: que requiere visión estratégica, dotar de sentido y orientación a la organización, acreditar valor y generar el clima adecuado que inspire entusiasmo, implicación, entrega y lealtad entre las personas que trabajen en esa estructura, cohesionar los equipos y actuar proactivamente, delegando, en su caso, las responsabilidades que procedan.
- e) Innovación: que implica el establecimiento e impulso de una cultura que estimula la creatividad a lo largo y ancho de la organización, desarrolla las competencias profesionales de las personas, y mejora continuamente los resultados de los procesos, productos y servicios, en una apuesta decidida y permanente por el cambio, anticipación de las demandas y necesidades de la ciudadanía, así como adaptabilidad y apertura a las nuevas ideas, conceptos y procesos.

En España, tal materia ha sido regulada en tres Comunidades Autónomas, mediante: a) la *Resolución de 31 de Marzo de 2009, del Consejero, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el código ético de conducta de los miembros del Consejo de Gobierno y Altos Cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y se adoptan medidas de Transparencia, contención y austeridad en la ejecución del gasto público*; b) la *Orden 62/2010, de 19 de Febrero, por el que se aprueba el Código Ético de los Empleados Públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León*; y c) la *Resolución 23/2011, de 11 de Mayo, de Presidencia del Gobierno, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Código de Ética y Buen Gobierno de los miembros del Gobierno, altos cargos, personal eventual y demás cargos directivos al servicio del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi*.

A su vez, destacaría igualmente el comentario de Llop Ribalta (2012) respecto de la relevancia que adquiere la ética en las instituciones:

*“Lo fundamental es establecer una cultura ética abriendo un debate en la sociedad que reconstruya el pacto moral entre los ciudadanos y sus representantes, para que los valores regresen a la vida pública. La quiebra de ese pacto de confianza es la causa fundamental de la desafección de los ciudadanos hacia los políticos y la política. Ese debate debe hacerse en cada país teniendo en cuenta su estructura política, su diseño institucional y sus tradiciones culturales, y, además debe de ser capaz de irse*

*adaptando a las rápidas transformaciones sociales que introducen nuevos sistemas de valores, pero en general no se diferenciarán de los principios y valores básicos de una ética pública democrática” (p. 83).*

Por su parte, los Códigos de Conducta siguen una estela similar a la del resto de Códigos, incluyendo entre sus postulados referencias implícitas o explícitas en torno a la Transparencia. Un documento relevante en tal sentido lo constituye el conocido y ya clásico *Informe Nolan* (1996:25), el cual contempla, en su articulado, el principio básico de apertura y Transparencia de la forma que sigue: “*los que ocupan cargos públicos deberían obrar de la forma más abierta posible en todas las decisiones que toman y en todas las acciones que realizan. Deberían justificar sus decisiones y limitar la información sólo en el caso de que esto sea lo más necesario para el interés público*”.

Como referencia legislativa básica, en España puede encontrarse la siguiente: a nivel estatal, la *Ley 7/2007, de 12 de Abril, por la que se regula el Estatuto Básico del Empleado Público*<sup>271</sup> y a nivel autonómico: a) la *Resolución de 31 de Marzo de 2009, del Consejero, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el código ético de conducta de los miembros del Consejo de Gobierno y Altos Cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y se adoptan medidas de Transparencia, contención y austeridad en la ejecución del gasto público*; b) la *Resolución 13/2013, de 28 de Mayo, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno por el que se aprueba el Código Ético y de Conducta de los cargos públicos y personal eventual de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi*; y c) la *Ley 1/2014, de 26 Junio, reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos del País Vasco*.

### II.3.2.2.- En las Cartas de Derechos Ciudadanos

Otro de los ámbitos en los que aparece normada la Transparencia es en las denominadas Cartas de Derechos, las cuales persiguen garantizar que la actuación de la

---

<sup>271</sup> Los Códigos de Conducta, como es el presente caso (artículos 14 y 15 de la *Ley 7/2007, de 12 de Abril*), suelen incluir una serie de derechos y una serie de obligaciones para los servidores públicos, las cuales entroncan directamente con la Transparencia.

Administración Pública se oriente a la adecuada atención a los ciudadanos, a la efectividad de sus derechos y a la prestación de unos servicios públicos de calidad, que satisfagan sus necesidades y expectativas, en el marco del interés público<sup>272</sup>.

En concreto, los instrumentos normativos que han ido aprobándose en España, a nivel autonómico, en referencia a tal sentido son estos: a) el *Decreto 30/1999, de 30 Marzo, por el que se aprueba la Carta de los Derechos del Ciudadano de Castilla-La Mancha*; b) el *Decreto 191/2001, de 18 de Diciembre, por el que se aprueba la Carta del Ciudadano de la Comunidad Valenciana y regula las Cartas de Servicios en la Generalitat Valenciana*; c) el *Decreto 149/2004, de 14 de Octubre, por el que se aprueba la Carta de Derechos de los Ciudadanos, se regulan las Cartas de Servicios y se definen los sistemas de análisis y observación de la calidad en la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura*; d) la *Carta de Derechos y deberes del ciudadano de Pamplona*, de 16 de Junio de 2005; e) el *Decreto 152/2005, de 9 de Diciembre, que aprueba la Carta de Derechos de la Ciudadanía y se crea El Observatorio de Calidad de los Servicios en la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria*; y f) la *Ley 2/2010, de 11 de Marzo, de Derechos de los Ciudadanos con la Administración de Castilla y León*<sup>273</sup>.

Para concluir este punto, señalaría que comparto, al respecto, la visión de Aranda Álvarez (2013:233) cuando afirma que “no basta con que la Transparencia se establezca como principio informador para la actuación de las administraciones públicas, se necesita que tenga un reconocimiento en el marco de los derechos y libertades de los ciudadanos”. Sólo la práctica nos puede guiar. Como sostiene Sendín García (2014:25), “sólo el tiempo dirá si logra superar los obstáculos en su camino y orientar a España por la vía de la Transparencia, o si va a perecer ahogada en tan difícil travesía”.

---

<sup>272</sup> Conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la *Ley 2/2010, de 11 de Marzo, de Derechos de los Ciudadanos con la Administración de Castilla y León*, pionera en España a la hora de regular jurídicamente estos derechos y de la que también destacaría el contenido de su artículo 23, el cual hace referencia expresa a la reutilización de datos públicos como un derecho ciudadano.

<sup>273</sup> Comparto el contenido de lo expresado en la Exposición de Motivos del *Proyecto de Ley de Transparencia de Valencia*, al sostener que lo que pretenden estos instrumentos normativos –al igual que el resto de los que se reflejan en el presente Capítulo de investigación al guardar relación con la Transparencia–, no es otro que “abandonar un sentido patrimonialista del Derecho a la Información y sustituirlo por una comprensión necesariamente proactiva: la ciudadanía como sujeto de la acción pública y no sólo el gobierno y sus Administraciones”.

**Tabla -3- Los Códigos normativos autonómicos que incluyen referencias a la Transparencia pública**

CC.AA	BUEN GOBIERNO	BUENA ADMINISTRACIÓN	ÉTICO	DE CONDUCTA	CARTA DE DERECHOS
ANDALUCÍA	-	-	-	-	-
ARAGÓN	-	-	-	-	-
ASTURIAS	Proyecto 2014	-	-	-	-
BALEARES	<b>Ley 2011</b>	<b>Ley 2011</b>	-	-	-
CANARIAS	-	-	-	-	-
CANTABRIA	Acuerdo 2013	-	-	-	Decreto 2005
CASTILLA Y LEÓN	-	-	Orden 2010	-	<b>Ley 2010</b>
C.-LA MANCHA	Acuerdo 2013	-	-	-	Decreto 2009
CATALUÑA	<b>Ley 2014</b>	-	-	-	-
CEUTA	-	-	-	-	-
EXTREMADURA	<b>Ley 2014</b>	-	Resolución 2009	Resolución 2009	Decreto 2004
GALICIA	-	<b>Ley 2006</b>	-	-	-
LA RIOJA	<b>Ley 2014</b>	-	-	-	-
	Proyecto 2014	-	-	-	-
MADRID	-	-	-	-	-
MELILLA	-	-	-	-	-
MURCIA	-	Resolución 2011	-	-	-
NAVARRA	<b>Ley 2011</b>	Orden 2010	-	-	-
PAÍS VASCO	-	Resolución 2011 Anteproyecto 2012	Resolución 2011 Resolución 2013	Resolución 2013 <b>Ley 2014</b>	-
VALENCIA	-	-	-	-	Decreto 2001
ESTADO	Orden 2005	-	-	<b>Ley 2007</b>	-
	<b>Ley 2013</b>	-	-	-	-

Fuente: *elaboración propia*

### II.3.3.- La legislación sectorial sobre Transparencia Pública

Si bien ya he señalado precedentemente que la Transparencia Pública empieza a ser una materia autónoma en lo referente a su legislación, no es menos cierto que este principio general acomoda el contenido de muchas leyes sectoriales, las cuales, sin regular expresamente la materia, reconocen, no obstante, la importancia que adquiere ésta en sus actividades concretas. Así, como señala Alonso Timón (2012:34), “*la aplicación del principio de Transparencia a la actuación de todos los poderes públicos en la actualidad es una cuestión irreversible, irrenunciable e indiscutible*”, por lo que, siendo predicable de cualquier poder público, es también asumible en todos los ámbitos de la sociedad.

Además, trayendo a colación las palabras de Gallardo Castillo (2011:168), convengo en que: “*la Transparencia no es propiamente un instituto, sino un grupo de institutos y de normas que, en su conjunto, delinean un modo de ser de la Administración y cuyo contenido no puede ser homogéneo ni unívoco tanto por sus múltiples manifestaciones como por la multiplicidad de factores de que se hace depender su efectividad*”. Incluir la Transparencia pública en la legislación sectorial<sup>274</sup> es, pues, un síntoma de calidad democrática.

Al respecto, ha señalado Ares González (2014:23) que en el Ordenamiento Jurídico estatal existen numerosas disposiciones que regulan, desde hace tiempo, la publicidad de información pública. A título de ejemplo, cabe mencionar los artículos 58, 59 y 60<sup>275</sup> de la *Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, que incluyen entre sus preceptos, la obligación a la publicación oficial de los actos administrativos en los tablones de anuncios y en los boletines oficiales; o los artículos 11 y 12<sup>276</sup> de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, que regulan la publicidad oficial de los documentos por medios electrónicos.

Por otro lado, en materia de empleo público, el artículo 62.1.b) de la *Ley 7/2007, de 12 de Abril, del Estatuto del empleado público*, regula también la necesidad de que el nombramiento de los funcionarios, deba ser publicado en el Diario Oficial correspondiente.

En materia de subvenciones, el artículo 18 de la *Ley 38/2003, de 17 de Noviembre, General de Subvenciones*, contempla la publicidad de las subvenciones por el órgano administrativo concedente. Más relevancia cobra, en este sentido, la

---

<sup>274</sup> Como ha señalado Piotrowski (2009:360), puede decirse que existen tres generaciones consolidadas de políticas de Transparencia. Como tuve ya ocasión de analizar, la primera generación se relaciona con el derecho de libertad de saber, también denominado libertad de información. Posteriormente, la maduración de estas leyes y el avance democrático de los Estados, conducen hacia una segunda generación de políticas de Transparencia, las de carácter específico para determinados ámbitos de actuación. Para terminar, cabe decir como conclusión que se está produciendo una tercera generación de políticas de Transparencia, y aunque la naturaleza exacta de éstas es aún incierta, en gran parte, se van a ver impulsadas por las Tecnologías de la Información y de la Comunicación y éstas serán de tipo colaborativo básicamente.

<sup>275</sup> En ellos se alude a la notificación, a la práctica de la notificación y a la publicación.

<sup>276</sup> En los que se regulan las publicaciones electrónicas de Boletines Oficiales y de tablones de anuncios o edictos.

recientemente reformada operada en tal materia<sup>277</sup>, la cual ha dado lugar a la creación de la Base de Datos Nacional de Subvenciones. La aludida Base de Datos opera como un sistema nacional de publicidad de la actividad de fomento de la Administración Pública y tiene como finalidad “*promover la transparencia, servir como instrumento para la planificación de las políticas públicas, mejorar la gestión y colaborar en la lucha contra el fraude*”. Así, se constata que la Base de Datos Nacional obliga a las instituciones que lleven a cabo este tipo de actividades prestacionales, a recoger información del ciudadano y a suministrarla a un ente organizativo central, cumpliendo una labor clave en el sistema político.

En el ámbito de los contratos públicos, el artículo 333 del *Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de Noviembre*, que se ocupa del Registro de Contratos del Sector Público, que constituye el sistema oficial central de información sobre la contratación pública en España y, como tal, el soporte para la difusión pública de información sobre contratación pública, de conformidad con el principio de Transparencia. Igualmente, en el Ordenamiento Jurídico autonómico existen disposiciones reguladoras de la publicidad de los actos de sus Administraciones y órganos estatutarios.

En el ámbito económico, la *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* recoge, como principio general e inspirador de la norma, el principio de Transparencia. Por Transparencia puede entenderse, en este caso, la facilidad con que un sujeto puede recibir información o la obligación de que éste la de en ejercicio de sus atribuciones, generando un ambiente de confianza, seguridad y franqueza. Así, los ciudadanos y organizaciones públicas están informadas y conocen sus responsabilidades, sus derechos, los procedimientos, las reglas y demás información bidireccional, en un marco de apertura, participación social y fiscalización constante.

Para mayor detalle, el artículo 6 de la citada *Ley Orgánica*, reconoce la obligación, por parte de las Administraciones Públicas, de suministrar toda la información necesaria para el cumplimiento de los objetivos generales de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Y no sólo eso, sino que dedica un Capítulo completo –el Capítulo V– a regular tal materia, concretando los documentos mínimos

---

<sup>277</sup> De conformidad con el artículo 30 de la *Ley 15/2014, de 16 de Septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa*.

que debe presentar el Sector Público para cumplir con sus responsabilidades económicas, financieras y presupuestarias<sup>278</sup>.

De este modo ya señalado, a los presupuestos de cada Administración Pública se debe acompañar toda la información precisa que relaciona el saldo de ingresos y gastos del presupuesto y su capacidad de financiarlos, atendiendo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. Así, la normativa establece la información mínima que debe proporcionar cada ente público<sup>279</sup>.

Otra de las aportaciones que lleva a cabo la aludida *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril* es que, una vez más, el principio de Transparencia no habilita únicamente al ciudadano para que acceda a la información y fiscalice la actividad de los responsables públicos, sino que también trata de imponer una obligación mínima de apertura de datos al Sector Público. A título ilustrativo, la norma señala que el Ministerio de Hacienda debe mantener una central de información, de carácter público, que provea datos sobre la actividad económico-financiera de las distintas Administraciones Públicas, puntualizando que los datos de esta central deben estar a disposición del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local.

De este modo, y tal y como se recoge en el *Reglamento CE 479/2009 del Consejo, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo anejo al Tratado Constitutivo de la Unión Europea, de 10 de Junio de 2009*, resulta necesario destacar la prioridad que supone para las instituciones europeas la mejora constante de la calidad de los datos y su fiabilidad, ya que tan importante como la cantidad en el suministro de éstos debe ser su tratamiento y disposición. En este sentido, Martínez Manzanedo (2012) afirma que "*el buen funcionamiento del marco de gobernanza europeo en materia de estadística fiscal necesita la cooperación de los Estados miembros para que se pueda disponer de información coherente y contrastada*". Así, las Administraciones Públicas se deben

---

<sup>278</sup> A su vez, el legislador estatal en España ha aprobado la *Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril*.

<sup>279</sup> Parte de esa información mínima la constituyen los proyectos de presupuestos iniciales o los estados financieros, con indicación de las líneas maestras que prevean éstos; el presupuesto general; los estados financieros finales; las liquidaciones trimestrales de ingresos y gastos o, en su caso, el balance y cuenta de resultados; las liquidaciones mensuales de ingresos y gastos; todas las entidades públicas dependientes; o cualquier otro tipo de información precisa para calcular su ejecución presupuestaria.

comprometer a garantizar no sólo la coherencia de las normas y procedimientos contables, sino también la integridad de los sistemas de recopilación y tratamiento de datos, asegurando que se mantenga la exactitud de la información suministrada y se permita la verificación de su situación económica.

En el ámbito local, la *Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local*, contiene numerosos preceptos que disciplinan la publicidad de actos y actuaciones. El artículo 70, se ocupa de la publicidad de las sesiones y acuerdos locales, así como del derecho de los ciudadanos a consultar los archivos y los registros, remitiéndose a los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105.b) de la vigente *Constitución*.

Guichot Reina (2014a:51) también examina otros ámbitos en los que la Transparencia parece incrustarse y examina la relación de la *Ley de Transparencia* con otros bloques normativos, llegando a una misma conclusión. Lo cierto es que esta materia ya no es desconocida en la práctica de las instituciones, en la labor de los legisladores y en la cotidianeidad de las sociedades, bien con un ámbito de actuación propio, bien conexas a otras materias relevantes y relacionadas.

De los ejemplos anteriores, puede concluirse que: “*la Transparencia tiene un carácter instrumental, pues en función del contexto en el que se inserte y de los objetivos que con ella se persigan, adquirirá por refracción manifestaciones distintas*” (Barnés Vázquez, 2010:51). En el referido sentido, Le Clainche (1988:73) sostiene, así mismo, que es preciso dotar de una mayor Transparencia a la Administración Pública para terminar con muchos de los males que le acechan, tales como la dificultad de acceso a los documentos, la ignorancia de los derechos que les son propios al ciudadano, su escasa participación en la adopción de decisiones o su poco ejercicio de las facultades de investigación.

Así, como apunta Jegouzo (1994:27), entiendo que la puesta en práctica del derecho de Transparencia implica, por parte de las instituciones, más que simples obligaciones pasivas de atender a los requerimientos informativos de los ciudadanos, ya que implica, a su vez, una vertiente activa al tener que actuar como difusoras de datos públicos, lo que tendré ocasión de explicitar, más detalladamente, en el siguiente Capítulo del presente estudio.

## **II.4.- La Transparencia en la Administración Pública Española**

### **II.4.1.- El error de la Transparencia administrativa**

Una vez analizada la impronta que deja la Transparencia en las instituciones y el valor que genera ésta para la vida democrática de las sociedades, conviene retomar de nuevo las ideas expuestas al comienzo de esta investigación. Como ya manifesté en el Capítulo I, el estudio de la Administración Pública es un ámbito de conocimiento de contenido politológico, por cuanto dicha institución lleva a cabo el ejercicio de poder público y consigue cohesionar las sociedades. Por tanto, hablar de Transparencia pública es también hablar de Transparencia administrativa pero hablar de ésta última no lleva implícita considerar la primera de ellas, aquella más general.

Hasta hace relativamente escaso tiempo, la doctrina se refería a la Transparencia adjetivándola como “administrativa”, por cuanto parecía deducirse de tal concepto que sólo se hablaba del ámbito subjetivo de las Administraciones Públicas cuando, lo que se está defendiendo, es que la Transparencia debe ser predicable de cualquier institución que ejerza el poder público. Dicho de otro modo, la Transparencia Pública incluye a la administrativa o, si se quiere explicitar mejor, la Transparencia administrativa tan sólo es un género de la Transparencia pública, eso sí, cualificado.

Por ello, Rodríguez-Arana Muñoz (2007:29) manifiesta que *“los ciudadanos son legítimamente los dueños del aparato administrativo y tienen legítimo derecho a conocer las razones de su actuación y la forma en que se producen sus declaraciones de voluntad o juicio sobre las más diversas cuestiones”*, porque la Administración está investida de poder público y cumple, además de una función social, una dimensión política.

Cuando se aludía a la Transparencia administrativa, se hacía mención a unos trámites muy concretos, a unos procedimientos tipificados en la norma, a unas prácticas específicas del procedimiento administrativo, a unos derechos de los administrados específicos, pero no a unas directrices y unas decisiones generales de los órganos de gobierno, o a la publicidad y la comunicación pública, o al desglose presupuestario de los departamentos y el nivel de deuda adquirido por las administraciones, entre otros.

Arena (1997:371) define tal hecho de este modo:

*“La Transparencia de la acción administrativa aparece como el resultado para cuya consecución conspiran y concurren diversos instrumentos, desde la posibilidad del destinatario, o de otros sujetos, de asistir al dictado del acto y de participar en el procedimiento administrativo, a las formalidades de desarrollo de la reunión del órgano colegial, desde la cognoscibilidad de los actos a través de la configuración de un Derecho al acceso, a las varias formas de publicidad; y tampoco asume una importancia secundaria la misma motivación de la resolución administrativa”.*

La primera manifestación jurídica de la mal denominada Transparencia administrativa –y, por otro lado, la de mayor relevancia-, era el reconocimiento del *derecho de acceso* a la información pública, reconocido implícitamente en el artículo 105.b) de la *Constitución Española* y, por entonces en los artículos 35 h) y 37<sup>280</sup> de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Como tal materia, la trataré en el Capítulo posterior a éste, no voy a detenerme ahora en su contenido pero sí conviene precisar que ésta ha resultado, y resulta en la actualidad, un elemento de primer orden para avanzar hacia la apertura de las instituciones.

La segunda de las manifestaciones de la Transparencia administrativa, ya se encontraba en la aludida *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre*, cuando reconoce, en su artículo 35, una serie de derechos a los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, cuales son:

- 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) Identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas; obtener copia sellada de los documentos que presenten.
- c) Formular alegaciones y aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que además deben ser tenidos en cuenta.

---

<sup>280</sup> Derogado, en la actualidad, por el contenido de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*.

- d) No presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración.
- e) 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.
- f) Acceder a los registros y archivos de las Administraciones Públicas.
- g) Recibir un tratamiento de respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, quienes, además, deben facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
- h) Exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio.

Otra manifestación de la Transparencia administrativa en el Ordenamiento Jurídico, es la posibilidad de la participación del ciudadano en los asuntos públicos. Tan sólo cabría reseñar, además, que la participación también procede a través del mecanismo de la audiencia, otorgando la posibilidad al ciudadano de pronunciarse en el procedimiento como derecho a la última palabra, y en la formulación de alegaciones en el trámite de información pública<sup>281</sup>.

La motivación<sup>282</sup> de las actuaciones administrativas (ya se plasme éstas en actos, resoluciones, etc.), es otra manifestación de la Transparencia, pues constituye una garantía de calidad pública, en la medida en que se puede considerar que obliga a una

---

<sup>281</sup> Ello se regula en los artículos 82 y 84 de la citada *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre*.

<sup>282</sup> Los actos que deben ser motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho son, conforme al artículo 54 de la citada *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre*, los siguientes: a) los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos; b) los que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos, reclamaciones previas a la vía judicial y procedimientos de arbitraje; c) los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos. d) los acuerdos de suspensión de actos; e) los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia o de ampliación de plazos; y f) los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.

mayor ponderación y a reflejar de una manera más cuidada la racionalidad objetiva del mismo, reforzando la seguridad jurídica.

Por último, la ética pública era otra de las manifestaciones de la Transparencia administrativa, aplicable a todo funcionario público. Además de crear valor, es un mecanismo fundamental para la exigencia de responsabilidad pública, para la mejora de la capacidad de comprensión de lo público y para su fiscalización.

En su acepción original, la ética nace más bien en el fuero interno de la reflexión, donde rige el comportamiento humano libre de todo condicionamiento, en el ejercicio de la autonomía personal, de la libertad. Sin embargo, si se atiende a la práctica, la ética es, sobre todo, un hacer colectivo en el que los ciudadanos y las instituciones generan pautas de conducta que permitan, no sólo la autonomía y la libertad individual, sino también la colectiva y el desarrollo de la convivencia. En palabras de Habermas (1999): *“la llave que garantiza las libertades iguales es el uso público de la razón institucionalizado jurídicamente en el proceso democrático”*.

La ética pública es, pues, una filosofía de ejercicio ciudadano. Este hacer colectivo tiene su máxima expresión en lo que Rodríguez-Arana Muñoz (2007:577) denomina *“Pensamiento compatible”*. Así, la Ética pública no sólo pone freno a las conductas deshonestas y corruptas del sistema político-administrativo, sino que consigue crear modos de vida aceptables con comportamientos positivos y responsables tanto de los ciudadanos como de las organizaciones.

La ética pública es la doctrina que estudia el buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía, y un instrumento de control de la arbitrariedad en el uso del poder y un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza institucional y gubernamental. Por tanto, la ética desde lo colectivo es, pues, un factor clave para mejorar la calidad de la Administración Pública a partir de una conducta honesta, eficaz, objetiva, íntegra y ejemplarizante en la gestión de lo público<sup>283</sup>.

---

<sup>283</sup> Como apunte de interés, destacamos que Canales Aliende (2002), considera, en este sentido, que existen al menos tres perspectivas de la ética pública: *“a) su consideración como actividad social, que persigue un bien público; b) su aspecto organizativo, habida cuenta que una organización, es un grupo humano compuesto por personas especialistas que trabajan juntos en una tarea común y; c) una cultura organizacional, o sólido grupo de creencias sobre las que se orienta la política y acciones; porque las organizaciones son comunidades morales, que interactúan y desarrollan relaciones humanas, y resulta esencial en este grupo humano las buenas relaciones, las relaciones de cooperación entre quienes trabajan en ella y los ciudadanos”*.

De la idea primigenia de Transparencia administrativa, quedan todas sus manifestaciones, predicables de todo Ente público de poder y no sólo de la Administración Pública. Ello conlleva, a su vez, que entender la Transparencia pública en dicha institución, supone algo más que referirse a la tramitación o al procedimiento; implica, además, conocer y valorar la dimensión política que cumple ésta y entender la repercusión social que supone y por lo que debe mostrarse Transparente en todo y frente a todos.

#### **II.4.2.- De la Transparencia a la reutilización en la Administración Pública**

Una vez puesto de manifiesto que la Transparencia Pública no es sólo propia de la Administración Pública sino también del resto de instituciones del Estado porque ejercen poder público, procede volver a la pregunta que me hacía en el anterior Capítulo I y pensar el para qué de la misma, para qué tiene que mostrarse Transparente ésta –la Administración Pública–. La respuesta viene dada por el beneficio organizativo interno que tal actitud comporta, y por el beneficio externo que ello produce en el ciudadano, a quien presta su servicio y a quien es titular del poder político en última instancia. El camino a seguir no es, pues, otro que el de hacer posible que la Transparencia sea una propiedad connatural a la actuación de la Administración y, sobre todo, a sus agentes, porque: *“la democracia florece a la luz del día, porque sólo en una sociedad abierta e informada los ciudadanos se saben actores y no meros espectadores de su destino”* (Rodríguez-Arana Muñoz, 1995:463).

Haciendo especial mención al beneficio ciudadano directo que provoca la Transparencia Pública de la Administración Pública, Lasagabaster Herrarte (2010:112) afirma que la difusión de la información que tienen en su poder las diferentes Administraciones Públicas, constituye una función pública de primer orden que, aunque no se pretende convertir a las instituciones en *“editoriales que producen ediciones de muchos dígitos”*, sí se busca una actitud positiva de los poderes públicos para desarrollar una prestación estructurada de su función de difusión de la información, lo cual no se satisface con simple creación de oficinas de información o aprobando leyes sobre publicidad y propaganda. Es decir, la Administración puede desplegar un formidable potencial en favor del ciudadano, pues puede difundir la información

pública que posee, y que es de máximo interés para dicho ciudadano y le puede ayudar a crear activos de mayor valor social y económico.

La tarea no es sencilla, pues como afirma Arena (1997:366): *“en el «archipiélago» de los poderes públicos las posibilidades de hacer visible el ejercicio del poder administrativo están estrechamente condicionadas por la opacidad de diversos factores, porque en el interior de cada sujeto público es necesario tener en cuenta las interacciones entre todos los elementos que lo componen”*. A tal efecto, se precisa un esfuerzo integrador por parte de las Administraciones Públicas para lograr intercambios de datos entre ellas que consigan facilitar la mejor disponibilidad de éstos al ciudadano.

Baragli (2005) y Cunill Grau (2006:25) inciden, a su vez, en la importancia de la Transparencia Pública, señalando que: *“es, de hecho, un recurso clave para que la ciudadanía pueda desarrollar una influencia directa sobre la Administración Pública, el modo de compensar las asimetrías de poder en la formación de las decisiones públicas y en la generación de bienes y servicios públicos”*.

Ahondando más en la acción favorable al ciudadano que produce la apertura institucional, Cerrillo i Martínez (1998:58) incluso sostiene que *“la Transparencia fundamenta el Derecho, es su fuente interpretativa, es fuente integradora de las lagunas del derecho y parámetro de medida de la validez de los actos, evita una aplicación rígida de éste y permite mantener su progresión y coherencia”*.

Por su parte, Auby (1981:316) señala que se ha acrecentado la necesidad de la información por parte de los ciudadanos y ello debe provocar una acción posibilitadora directa por parte de las instituciones, pues se ha abandonado la idea de que: *“la Administración actúa por el bien de los administrados, pero tiende a considerarlos como menores respecto a los cuales las explicaciones están de más”*. La tradición del secreto administrativo debe terminar y, con ello, debe extenderse la Transparencia a ámbitos cada vez mayores de las organizaciones.

Una respuesta efectiva a tal demanda ciudadana de datos vendría dada por lo que algunos autores (Baragli, 2005:34), definen como Sistema de Integridad: *“al conjunto de elementos que posibilitan que los distintos componentes de Estado y la sociedad civil se organicen y actúen con Transparencia, eficiencia y eficacia”*. Estos Sistemas se

caracterizan por un enfoque interdisciplinario, que combina diversos elementos políticos, económicos, jurídicos, sociológicos y administrativos y que son capaces de mejorar las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos.

En definitiva, 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.



## - CAPÍTULO III -

### LA FUNCIÓN INFORMADORA INSTITUCIONAL. DEFINICIÓN Y ÁMBITOS SUBJETIVO Y OBJETIVO DE APLICACIÓN

---

#### **III.1.- La función informadora de los poderes públicos como una obligación institucional en Democracia**

##### **III.1.1.- Algunas notas preliminares**

Tal y como he ido desarrollando en los apartados anteriores, el Derecho a la Información<sup>284</sup> es la principal manifestación constitucional de la Transparencia, siendo, ésta última, el principio vertebrador del Estado Social y Democrático de Derecho. A su vez, las dos vertientes características de la Transparencia de los poderes públicos, hace que éstos operen de forma activa –ofreciendo información al ciudadano–, o de forma pasiva –satisfaciendo las demandas concretas de datos de la sociedad–. Será la vertiente activa institucional la que desarrollaré con una mayor profusión a lo largo de este Capítulo y será el *leitmotiv* del presente estudio doctoral.

Como ya he argumentado, el derecho fundamental de prestación informativa al ciudadano conlleva el deber jurídico de las instituciones para la disposición de ésta en sociedad, toda vez que sin ella, el aludido derecho, carecería de contenido. Por ello, Rey Martínez (2014:17), afirma que: “*el derecho a la información pública no es otra cosa que el mismo derecho fundamental a recibir información veraz cuando el objeto de dicha información lo integran documentos o datos de interés público*”. En este mismo sentido, Moretón Toquero (2014:21) destaca que sólo puede construirse el Derecho a la Información desde la óptica de los ciudadanos, reconociendo su naturaleza fundamental, pues contribuye a que el “*principio de publicidad sea, como efectivamente debe ser en un sistema democrático, la regla general y no la excepción, como en la práctica ocurre*”, aprovechando las grandes posibilidades que se desprenden de la Sociedad Tecnológica y puesto que, tal y como afirma Canales Aliende (2013a:59): “*las*

---

<sup>284</sup> Como he tenido ocasión de señalar, éste sólo es el objeto específico del derecho de la Información y que, tal y como apunta Gómez-Reino y Carnota (1975:64) “*sólo puede comprenderse si se le sitúa en el marco del Derecho Público, como una parte del mismo*”.

*autopistas de la información son hoy en día, lo que las infraestructuras del transporte supusieron en el siglo XIX*”.

García-Moreno Rodríguez (2011), se hace eco de la obligación informativa que deben cumplir los poderes públicos, la cual Ruiz Astiz (2013:73) resume en garantizar, desde las instituciones, la “*disponibilidad libre, para todos y para siempre*” de información pues, tal y como Fernández Ramos (2007b:249) recoge en una cita de Haiman: “*en su sentido fundamental, los datos pertenecen al público, ya que han sido obtenidos mediante el uso del dinero de los contribuyentes y para el ejercicio de la autoridad derivada de las personas en general*”. De esta manera, con mayores cuotas de información, “*el público puede ser capaz de discernir, con mayor precisión, el valor añadido de la acción pública*” (Stiglitz, 1999:10).

Algunos autores como Velasco Caballero (1998:50) advierten, por su parte, sobre si la función informadora que cumplen las instituciones, debe ser de nueva creación o debe considerarse una actuación administrativa más, propia del Estado. Si bien centraremos la atención en el análisis específico de la Administración Pública como un sujeto obligado a la Transparencia activa, no niego mi clara inclinación por la creación de una nueva función institucional informativa –más allá de la propia administrativa– que, manteniendo los principios que rigen a ésta última (Legalidad, Igualdad, Proporcionalidad, Buena Fe o Interés público, entre otros), tenga un carácter más expansivo, abarcando otros ámbitos y dimensiones que los meramente administrativos. No sólo me interesa la información sobre el grado de ejecución de los presupuestos, sobre las estructuras administrativas o sobre la normativa vigente aplicable, sino también el nivel de concreción de presupuestos, los indicadores de las políticas públicas o la percepción sobre la calidad y sobre la prestación de los servicios públicos lo que, a mi parecer, es una función pública que excede del ámbito estrictamente administrativo y que involucra a actores diversos: ciudadanos, ejecutores, legisladores, adjudicatarios de contratos, empleados públicos, sociedades mercantiles, etc.<sup>285</sup>

---

<sup>285</sup> El citado autor reflexiona, al hilo de lo expuesto anteriormente, si la información se incluye dentro de las actuaciones de la Administración Pública o del Gobierno. En mi opinión, la Transparencia Pública debe ser una obligación para todas las instituciones que ejerzan el poder público, ya sean éstas ejecutivas, legislativas o judiciales, pues los ciudadanos tienen derecho a saber sobre ellas en todo momento, teniendo en cuenta las debidas excepciones que tendremos ocasión de señalar en sucesivos epígrafes.

Hecha esta aclaración, si bien no puede obviarse las grandes ventajas que tiene para la sociedad la difusión más amplia posible de datos públicos (Carrillo López, 1988), ya que *“es el Derecho a la información en las sociedades democráticas el que puede permitir el equilibrio entre las esferas de lo político, lo civil y los medios”* (Alfaro López, 2011), tampoco se puede desconocer que no es tarea sencilla, para los poderes públicos, cumplir con la obligación informativa<sup>286</sup>. Tal es así que, algunos autores como Fenster (2006), reconocen que la Transparencia es, a la vez, imposible y necesaria: imposible porque el modelo de información y comunicación no es el adecuado para producir una comprensión exacta de éstas en la actualidad, y necesaria porque un Estado que no es capaz de diseñar un sistema capaz de revelar información es antidemocrático<sup>287</sup>. Por ello y siendo partícipe de tal parecer, intentaré romper la dinámica continuista y proponer un nuevo modelo de información y comunicación pública (Canel Crespo, 2006) que haga posible la apertura de las estructuras político-administrativas.

Será objeto del presente Capítulo de la Tesis Doctoral, incidir en la obligación institucional de información de los poderes públicos –en especial, de la Administración–, analizando su importancia, sus manifestaciones, los sujetos que deben publicar datos, la información pública que puede darse a conocer y los límites que el legislador ha fijado en el cumplimiento efectivo de tal labor. No debe olvidarse que esta actividad institucional de trascendencia social, conlleva una tarea interna de gestión muy notable y que, de los cambios que se vayan produciendo en este nivel, dependerán los resultados posteriores en que se traduzca la acción de los ciudadanos. De ahí que Ramos Simón, Mendo Carmona y Arquero Avilés (2009:40), entre otros, señalen que *“una adecuada creación y manejo de la información del Sector Público es crucial, tanto por su valor en sí misma, como por los activos económicos que representa”*<sup>288</sup>.

El ejercicio de la Transparencia activa por parte de los poderes públicos debe garantizarse y reforzarse desde la práctica diaria de las instituciones, favoreciendo un

---

<sup>286</sup> Dicha información debe cumplir, como principal característica, la veracidad, en una *“batalla por reducir las voces autoritarias a la conversación democrática de los rumores”* (Innerarity, 2003:328).

<sup>287</sup> Tal dicotomía también es puesta de manifiesto por Uña Juárez, Reyes Sánchez y Vericat Montesinos (1989:12), cuando afirman que: *“el conocer, desde luego, no garantiza ni la cohesión ni el sustento de la realidad. Pero tampoco se consigue reduciendo ésta a los límites de su obiedad sensible”*.

<sup>288</sup> Nuestra hipótesis de trabajo vuelve a manifestarse en este punto, toda vez que queremos comprobar con el análisis de las relaciones interadministrativas, cómo producir el cambio institucional, el cual genera, de la misma manera, un cambio económico impulsado desde la política de reutilización de datos.

cambio organizacional profundo: “dejando que la verdad esté disponible para que otros la vean sin tratar de ocultar u opacar el significado o alterar los hechos para poner las cosas bajo una mejor luz” (Aguilar Rivera, 2008:7). Sólo así, los poderes públicos podrán contar con el apoyo y la legitimación de los ciudadanos, ya que “la confianza no se compra ni se crea, sino que se genera en un proceso que requiere relación y resultados a lo largo del tiempo” (Cordero Sanz, 2007:56) y porque “ocultar datos es tratar a la ciudadanía como menores de edad políticos” (Rey Martínez, 2014). Así, resume Jinesta Lobo (2003) las pautas que guían el aludido cambio institucional:

*“Se demanda una acción concertada de los poderes públicos para enfrentar un cambio profundo de ideología o cultura organizacional que erradique las estructuras burocráticas y cerradas y las transforme en otras más cristalinas, transparentes, sencillas, negociadoras y amigables, que tengan como norte al administrado, entendido este como usuario o consumidor de los bienes y servicios públicos, y la satisfacción efectiva de las legítimas expectativas de calidad de éstos, como único medio de garantizar una esfera vital común y mínima y de suprimir las desigualdades socioeconómicas reales” (p. 22).*

Por tanto, es una labor pendiente de todas las instituciones el llegar a desarrollar la función informadora –también denominada Transparencia activa–, en todos sus ámbitos de actuación, sin que colme tal propósito, únicamente, al reconocimiento del derecho de acceso a ésta por parte del ciudadano. En tales circunstancias, es preciso que los poderes públicos aporten, además, los medios personales y los materiales, que hagan una labor de difusión activa de información, adaptando el lenguaje jurídico-normativo a la capacidad de comprensión del ciudadano<sup>289</sup> –mediante guías del ciudadano, síntesis, elaboración de un catálogo informativo–, auxiliando a éstos en el ejercicio de acceso –poniendo todas las facilidades posibles–, y dotando al sistema de mecanismos rápidos y gratuitos que hagan posible la difusión de activos informativos (Guichot Reina, 2011:14). Es por lo que Cordero Saavedra (1999:1004) señala que el Derecho a la Información, visto desde la Transparencia activa institucional<sup>290</sup>, denota que más que una pura utopía normativa, éste debe ser un derecho efectivo: “representando una verdadera realidad tendente a la proyectada idea de modernizar la Administración

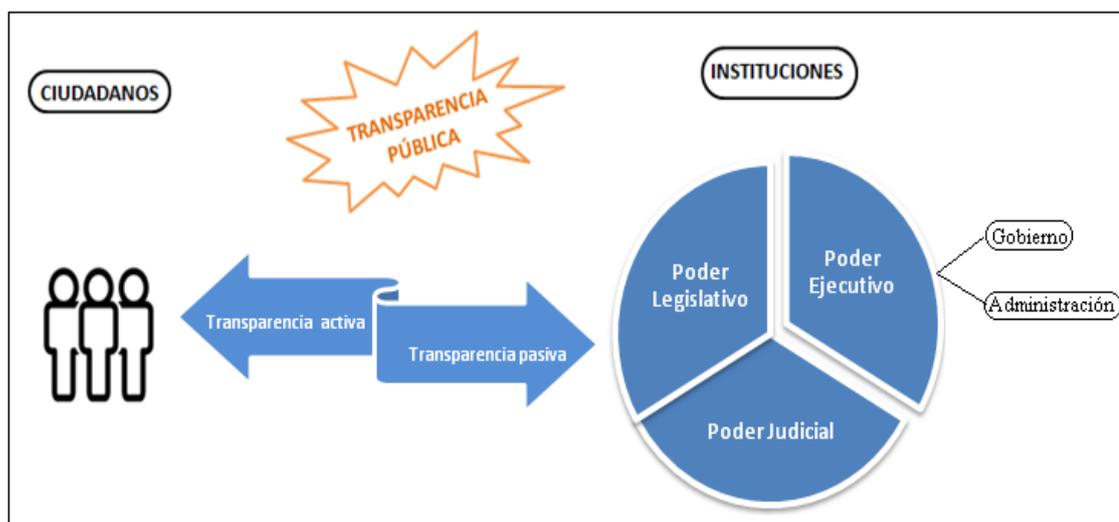
---

<sup>289</sup> En este sentido, Emmerich (2004:88) reconoce que “no habrá democracia participativa si no participamos. Por eso, en última instancia, la tarea de exigir Transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad política nos toca a nosotros, al pueblo”.

<sup>290</sup> Al respecto, San Martín Rodríguez (2012:43) sostiene que son las instituciones las que “puede facilitar este proceso de conversión de datos en información, con elevados retornos económicos para la sociedad”.

*Pública, erradicando anquilosadas actuaciones que alejen a los ciudadanos del discurrir interno de la misma”.*

**Gráfico -4- Las dos vertientes de la Transparencia Pública desde una visión institucional**



Fuente: *elaboración propia.*

Sobre esta misma idea profundiza el legislador autonómico, por cuanto el artículo 4.1 de la ya aludida *Ley 4/2011, de 31 de Marzo, de Buena Administración y Gobierno de Illes Balears* reconoce que el Sector Público: “*tiene que garantizar a la ciudadanía el derecho a la información administrativa, como primer peldaño del concepto de acceso, y, en general, el derecho a tener información y a conocer las actuaciones y las iniciativas de actuación pública que emprende en virtud del ejercicio de sus competencias y los servicios públicos que ofrece*”. Con lo anterior, quiero destacar que el reconocimiento del derecho de acceso no satisface en plenitud la necesidad informativa del ciudadano y que éste no es el único protagonista en el proceso de apertura institucional sino que, además, las propias organizaciones públicas deben mostrarse activas y facilitar a la sociedad cuanta información se genere en las actividades que lleven a cabo para cumplir con la finalidad política que las caracteriza.

Pero, ¿cómo articular la función informadora institucional en la realidad de los poderes públicos? ¿De qué recursos deben disponer? ¿Qué ciclo vital siguen los datos

públicos? ¿Qué etapas hay que seguir para poder gestionar la información? ¿Cómo podemos transitar de la información al conocimiento, de la transfusión a la transacción, en la actualidad? En palabras de Del Portillo y Díez de Sollano (1965), se quiere saber cómo “*la información, como una legítima curiosidad de los administrados para conocer la actividad de la Administración, obliga a los encargados de los servicios de información a satisfacerla preguntándose qué es lo que quiere saber el público y cómo lo quiere saber*” (p. 71). Y lo anterior pasa por reconocer, tal y como ponen de manifiesto autores tales como Codesso (2011) y Ramos Simón, Mendo Carmona y Arquero Avilés (2009), que es necesario: “*formular de nuevo la manera en que se organiza la publicación y difusión de la información desde el Estado hacia los ciudadanos*”. En tal sentido, lo primero que puede observarse es que desarrollar una correcta función informadora institucional para la difusión externa de datos públicos –y su consecuente reutilización–, pasa por una etapa interna previa en el *back office* de las organizaciones, caracterizada por esa transfusión de información (a la que se alude en el Capítulo I del presente estudio), por esa gestión interna de datos, en la que conceptos tales como los de conservación e interoperabilidad cobran especial relevancia. En esta etapa interna, se habla de información con valor añadido, pues las instituciones se encargan de prepararla para que luego pueda ser usada y reutilizada por el ciudadano<sup>291</sup>. A su vez, pueden distinguirse dos fases distintivas a nivel interno, las cuales aseguran la correcta disposición informativa: a) una primera fase de tratamiento; y b) una segunda fase de intercambio.

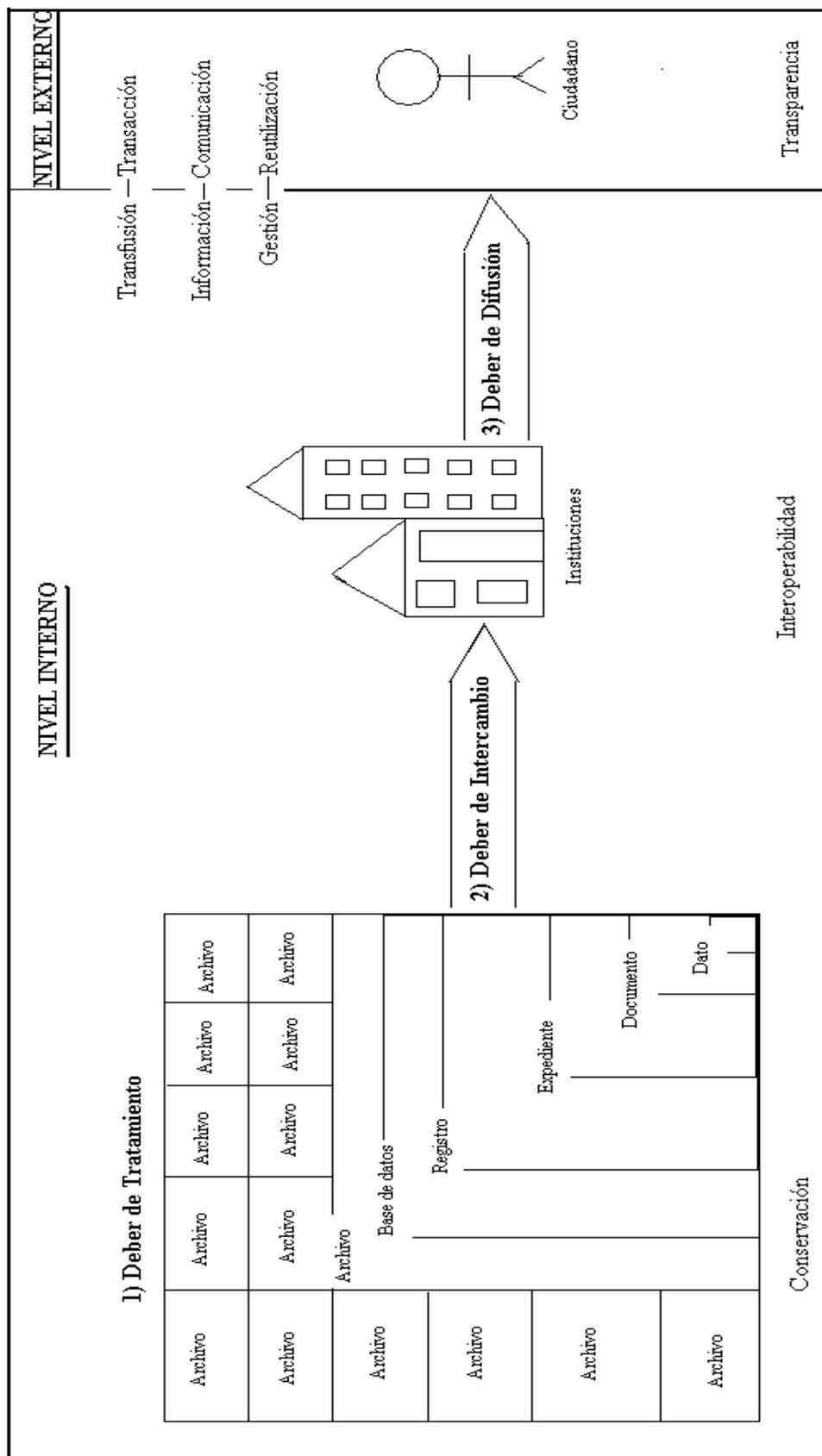
Sólo cuando se ha cumplido con la gestión informativa a nivel interno –tanto en su fase de tratamiento como en su fase de intercambio–, se podrá hablar de transacciones de datos externas,<sup>292</sup> en el *Front Office* de las organizaciones. De ahí que para que podamos hablar de Transparencia pública, sea necesario que los poderes públicos hagan un esfuerzo importante y que los decisores muestren voluntad política para conseguir abrir las puertas de las instituciones a los ciudadanos. Es lo que voy a denominar fase de difusión informativa institucional.

---

<sup>291</sup> Si bien se observa que esta acción depurativa de datos no sólo beneficia al ciudadano, sino también al rendimiento global de las instituciones y a la modernización de sus estructuras y procesos internos.

<sup>292</sup> Pues, desde mi hipótesis, el cambio institucional es el que puede impulsar la política de reutilización y, con ello, el cambio económico dentro de un sistema político determinado.

Gráfico -5- Las tres manifestaciones de la función informativa institucional y sus repercusiones en el análisis interno y externo de las organizaciones



Fuente: elaboración propia.

### **III.1.2.- Algunas precisiones terminológicas en torno a la función informadora**

Antes de abordar las obligaciones concretas que se derivan para las instituciones de su función informadora institucional en sociedad, considero necesario y de interés, realizar un breve paréntesis y aclarar, antes de seguir adelante con mi objeto de investigación, algunos términos conceptuales que, en muchas ocasiones, distorsionan la realidad de nuestras organizaciones y que son de vital importancia para este estudio, toda vez que sin una correcta comprensión de éstos, entiendo que no será posible afrontar el presente estudio.

Cuando se habla de función informadora institucional, ¿qué entendemos por información? ¿Nos referimos al dato o al documento público? ¿Qué contenido abarca? ¿Sobre qué medio físico opera? Empezaré por aclarar términos y depurar el ámbito objetivo de esta Tesis Doctoral.

#### *III.1.2.1.- Sobre el dato, el documento y el expediente informativo*

El concepto de dato, documento y expediente debe ser tenido en cuenta en la fase interna de las instituciones de tratamiento informativo, puesto que aunque se suelen utilizar con excesiva ligereza, no son conceptos equivalentes desde el punto de vista jurídico. Puede decirse, por tanto, que se trata de tres términos correlativos, puesto que todo expediente está constituido por un agregado de documentos y éstos, a su vez, por un conjunto de datos.

Comenzando por aclarar el primero de los conceptos aludidos, el dato es el “*antecedente necesario para llegar al conocimiento exacto de algo o para deducir las consecuencias legítimas de un hecho*”<sup>293</sup>. Una definición jurídica del término que lleva a considerarlo como “*cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo*”<sup>294</sup>.

---

<sup>293</sup> Según viene recogido en la 23ª Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

<sup>294</sup> Así reza el contenido específico del artículo 5.1.f) del *Real Decreto 1720/2007, de 21 de Diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 13/1999, de 13 de Diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal*, que, aplicado a nuestro caso y obviando las referencias

Aplicado a este estudio, el dato simboliza la unidad básica<sup>295</sup> de información pública, el cual debe ser dispuesto de manera adecuada para su tratamiento telemático<sup>296</sup>. Tal y como afirma Sánchez Blanco (2008), el correcto entendimiento del término referido –esto es, del dato–, asegura “*el buen orden documental que el sistema electrónico de gestión de documentos y procedimientos incorpora a la gestión administrativa, puede dar, por fin, efectivo contenido al demorado derecho de no aportar los datos y documentos*” por el ciudadano nuevamente, si las instituciones ya los tienen en su poder. Por ello, considero que la información pública es una materia de gran complejidad, y casi inabarcable por los legisladores, toda vez que la sociedad constantemente genera y regenera datos, multiplicando su dimensión y dificultando su tratamiento. Para paliar tal efecto multiplicador, es necesario e imprescindible que los poderes públicos lleven a cabo una adecuada gestión documental, pues ésta “*aporta mayor calidad a la información que ha de gestionarse procedimentalmente, con mejores resultados en la decisión*” (Cotino Hueso, 2007:70).

Por eso, en una dimensión avanzada, el documento se define como “*todo escrito, gráfico, sonido o cualquier otra clase de información que puede ser tratada en un sistema de información como una unidad diferenciada*”<sup>297</sup>. Documento es lo que rodea a la información, la transforma en permanente y la otorga carga probatoria (Gaete González, 2000), constituyendo el “*contorno o perfil con el que un hecho se hace perceptible en el marco jurídico*” (Núñez Lagos, 1986:186). Es el escrito en el que constan datos fidedignos o susceptibles de ser empleados como tales para probar algo<sup>298</sup>, de tal forma que sirva para comprobar o acreditar algo y que haya sido emitido por órgano competente. El documento es, de esta manera, el soporte sobre el que se fija

---

propias a la privacidad que establece la norma, puede ser útil para nuestro análisis. Como podemos observar, la definición no hace sino reconocer el carácter controvertido del término.

<sup>295</sup> Señalo que el dato es la unidad básica de información pública porque no debe olvidarse que la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, en su artículo 13, es (afortunadamente) laxa a la hora de definir dicha información: es el “*contenido o documento, cualquiera que sea su formato o soporte*”.

<sup>296</sup> Al respecto, debo precisar que las bases de datos no representan sino el acopio de datos públicos que, aprovechando las ventajas que ofrece la Sociedad Telemática, pueden ordenar éstos y añadir valor interno a la información institucional.

<sup>297</sup> Como puede observarse, este contenido del artículo 5.2.f) del *Real Decreto 1720/2007, de 21 de Diciembre* que me sirve para definir documento, no dista mucho del contenido del artículo 5.1.f) de la misma norma y que me ha servido para definir dato.

<sup>298</sup> Según puede reflejarse en la 23ª Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

la información y éste adquiere una vital relevancia en el ámbito público, en aras a prevenir cualquier tipo de arbitrariedad de las instituciones y de la documentación.

La legislación autonómica<sup>299</sup> ofrece, por su parte, un concepto más enriquecido de lo que se entiende por documento, como: “*toda expresión en lenguaje oral o escrito, natural o codificado, y cualquier expresión gráfica, sonora o en imagen, recogida y conservada en cualquier tipo de soporte material como información o prueba por las personas físicas o jurídicas en el desarrollo de sus actividades o en virtud de obligaciones legales*”. Incluso la normativa gallega, realiza una enumeración de aquellos que, en todo caso, se consideran documentos: los que son resultado de procedimientos regulados por una norma jurídica; los que, sin estar regulados por normas de procedimiento específicas, sirven a las instituciones y personas como elementos de información y conocimiento<sup>300</sup>; y los documentos administrativos electrónicos.

Según Desantes Guanter (1992:27) el documento: “*confirma, redondea o perfecciona la noticia: hace que ocupe más espacio en el ámbito completo inmaterial de la verdad, nunca cognoscible o expresable en su totalidad*”. Por esta razón, es preciso tener en cuenta que el aludido documento requiere una disposición inmediata, por lo que en la fase de tratamiento documental de las organizaciones públicas, debe dotarse a éste de metadatos<sup>301</sup> que faciliten su rescate.

El requerimiento de agilidad y rapidez de la información ha venido auspiciado por el desarrollo de la Sociedad Tecnológica (García-Moreno Rodríguez, 2005), y ello conduce a definir, desde una perspectiva eminentemente jurídica, el documento público electrónico como aquel soporte de información, almacenado en un dispositivo telemático, con formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado, que debe incluir su referencia temporal y debe ser emitido válidamente

---

<sup>299</sup> En concreto, el artículo 4.2 de la *Ley 7/2014, de 26 de Septiembre, de Archivos y Documentos de Galicia*.

<sup>300</sup> Tal precepto complejiza, nuevamente, el significado de documento y su concreta regulación jurídica.

<sup>301</sup> El artículo 42.1 del *Real Decreto 1671/2009, de 6 de Noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, define metadato como “*cualquier tipo de información, en forma electrónica, asociada a los documentos electrónicos, de carácter instrumental e independiente de su contenido, destinada al conocimiento inmediato y automatizable de alguna de sus características, con la finalidad de garantizar la disponibilidad, el acceso, la conservación y la interoperabilidad del propio documento*”.

por un órgano público<sup>302</sup>. En este sentido (Miccoli, 1997:3), las ventajas que ofrece el documento referido respecto del documento *per cartam* son la rapidez en su confección, la seguridad en su envío y la recepción o la facilidad y la rapidez en el otorgamiento de copias, entre muchas otras.

Pero sin desdeñar el valor que, en sí mismo, adquiere el documento, opino que éste es sólo uno de los tantos activos informativos públicos, pero que no puede regularse como si fuera el único, pues: “*la demanda de Transparencia tiene por objeto el ejercicio del poder administrativo, no sólo los documentos administrativos que contienen la información sobre las decisiones adoptadas, porque la exigencia primaria es la de hacer visible el ejercicio del poder*” (Arena, 1997:366).

La última definición que ocupa mi atención, en este punto, es la de expediente. Por expediente se entiende el conjunto de todos los papeles correspondientes a un asunto o negocio<sup>303</sup> o, como queda reflejado en la vigente legislación<sup>304</sup>, es el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan, el conjunto de sus documentos foliados. De manera sencilla, Amorós Rica (1960:297) señala que el expediente: “*no es en sí un documento, sino una serie ordenada de documentos y actuaciones de la Administración encaminados a la declaración o acto administrativo, reglado o discrecional*”.

En definitiva, se debe ser exhaustivo a la hora de referirse a cualquier activo de información pública pues, como he podido comprobar, cada uno de los tres a los que he hecho alusión –dato, documento y expediente–, entrañan una serie de consecuencias jurídicas determinadas. Llegados a este punto, cabe preguntarse, ¿a qué clase de activo informativo concreto hacemos alusión cuando nos referimos a la función institucional de tratamiento, intercambio y difusión de datos? ¿Estamos hablando de dato, de documento o de expediente público? Si pretendemos lograr un cambio económico desde

---

<sup>302</sup> Para la definición de documento público electrónico, me he basado en el artículo 29 de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos* y en el artículo 41 y ss. del *Real Decreto 1671/2009, de 6 de Noviembre*, por el que se desarrolla parcialmente la ley anterior, pues en ellos se contienen los requisitos jurídicos que hacen que éste se catalogue como tal.

<sup>303</sup> Según puede reflejarse en la 23ª Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

<sup>304</sup> Para la definición de documento público electrónico, me he basado en el artículo 32 de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos* y en el artículo 53 del *Real Decreto 1671/2009, de 6 de Noviembre*.

el cambio institucional, ¿qué valor adquiere el fondo y qué valor adquiere la forma en la actividad informativa? ¿La reutilización de la información debe ser de datos o de documentos?<sup>305</sup>.

No pretendo dar una respuesta prematura a tal extremo, por lo que comenzaré por revisar la legislación vigente en la materia para así, adoptar una postura firme con la que afrontar mi hipótesis de investigación.

### III.1.2.2.- Sobre la idea, la opinión y la noticia

Cuando en el Capítulo II hacía referencia a la libertad de expresión<sup>306</sup>, tuve ocasión de manifestar que las ideas, las opiniones y los hechos noticiables no pueden ser tratados de forma equivalente, si bien todos ellos guardan una especial significación en la actividad informativa institucional.

Como señalé en el referido Capítulo, la jurisprudencia<sup>307</sup> se ha hecho eco de ello en sucesivas Sentencias, entendiendo que tanto las ideas como los hechos noticiables son necesarios que se conozcan en Democracia. Vemos, pues, seguidamente, que definición concreta es aplicable para cada uno de ellos.

Definiría la idea como el primero y más obvio de los actos del entendimiento, que se limita al simple conocimiento de algo, basado en el juicio formado de alguien<sup>308</sup>. Es la representación mental de algo, ya sea material o inmaterial, real o imaginario, concreto o abstracto, a la que se llega tras la observación de ciertos fenómenos, la asociación de varias representaciones mentales o la experiencia. Las ideas ayudan en los procesos de socialización política y por eso es necesario tenerlas en cuenta.

---

<sup>305</sup> Recuérdesse que de la elección de uno u otro activo informativo –dato, si nos interesa la cantidad de información, o documento, si nos interesa su calidad–, dependerá, en gran medida, la elección de nuestro modelo de reutilización más acorde con el cambio institucional que deseemos practicar.

<sup>306</sup> Reconocida, a su vez, en el artículo 20.1.a) de la *Constitución Española de 1978* de la forma que sigue: “*se reconoce y protege el derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción*”.

<sup>307</sup> Así, en el Fundamento Jurídico 49º de la *Sentencia de Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 24 de Febrero de 1997*, se reconoce que la libertad de expresión es válida “*no solamente para las informaciones o las ideas acogidas con favor o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también para aquellas que contrarían, chocan o inquietan al Estado o a una parte cualquiera de la población*”.

<sup>308</sup> Según puede reflejarse en la 23ª Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

Definiría la opinión<sup>309</sup> como el dictamen o juicio que se forma de algo que es de naturaleza cuestionable. A diferencia de la idea, la opinión es un conjunto agregado de éstas, que conforma el entendimiento del ciudadano sobre determinada materia. Así, Beneyto Pérez (1975:210) afirma que son los sentimientos, los hábitos, los caracteres, incluso los instintos, aquellos que perfilan las opiniones, desde *“una diversificación que aleja inicialmente los conceptos de opinión pública y voluntad popular, aunque el modo de conocer ésta sea acudir a aquélla, pues ya es chocante que las voluntades se adicione mientras las opiniones se fundan”*.

Por último, definiría la noticia como un hecho objetivo divulgado<sup>310</sup>, que no se puede negar racionalmente porque comporta veracidad. Sin desdeñar los anteriores términos, parece que el más ajustado para la función informadora de las instituciones es el de la noticia, pues comporta un contenido concreto, contrastable y cierto sobre los hechos públicos. Sin embargo, tal y como pone de manifiesto Soto Lostal (2011:70), no se trata de que la Administración Pública ofrezca noticias como producto o resultado de una actividad de difusión realizada por terceros, sino que se trata de facilitar la propia fuente de información, el dato, el documento, el expediente a partir del cual se elabora la noticia. Así lo entiende el Tribunal Constitucional<sup>311</sup>, cuando refleja que: *“la comunicación informativa, a que se refiere el apartado d) del artículo 20.1 de la Constitución, versa sobre hechos (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso Lingens, Sentencia de 8 de Julio de 1986) y sobre hechos, específicamente, «que pueden encerrar trascendencia pública»”*.

Dicho lo precedente, tampoco puede obviarse el hecho de que son personas las que se encargan de prestar los servicios públicos y se surten de información desde las instituciones ya que, tal y como afirma Canales Aliende (2002:147), el Capital Humano es uno de los elementos básicos integrantes de cualquier organización, *“que la configuran y caracterizan”*. Así, la práctica nos muestra que no es fácil distinguir y separar cuándo una información pública se formula bajo una idea, bajo una opinión o

---

<sup>309</sup> Según se refleja en la 23ª Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

<sup>310</sup> Según consta en la 23ª Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

<sup>311</sup> Fundamento Jurídico 5º de la *Sentencia de Tribunal Constitucional 6/1988, de 21 de Enero de 1988*.

como noticia o hecho noticiable, pues el empleado encargado de suministrarla puede confundir o aplicar indebidamente tales conceptos<sup>312</sup>.

### *III.1.2.3.- Sobre informar y comunicar*

Ya he tenido ocasión de incidir sobre ello pero, a mayor abundamiento, puede definirse la información como la adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada y que requiere de un sujeto que de noticia de algo en un sentido unidireccional, que transmita un mensaje al posible receptor, sujeto pasivo en un modelo lineal. Las instituciones deben ser, por ello los sujetos transmisores de información por antonomasia en Democracia, pues ejercen el poder público que debe ser conocido por el ciudadano. Así, Desantes Guanter (1978:22) destaca que “*la información, la puesta en forma de cualquier mensaje, tiene un efecto ordenador*” en el sistema político.

Comunicar (Canel Crespo, 2006) es una acción que supera y completa a la acción de informar, pues se refiere a conversar, dar cuenta a alguien de lo que uno tiene, descubrir algo en los demás, en un sentido bidireccional, siendo el receptor el sujeto activo en este modelo circular. Comunicar es hacer a otro partícipe de lo que uno tiene<sup>313</sup>, para lo cual se precisa, con carácter previo, información.

El hecho de la comunicación se explica, en palabras de Beneyto Pérez (1975), como sigue a continuación:

*“No es posible un Estado sin comunicación con los ciudadanos. Para que el hombre sea ciudadano —y no cabe pensar en otra cosa— ha de tener, alguna parte en el principado. Tener parte es participar y participar nos parece que es —esencial y aun específicamente— opinar.- Si se está en un grupo en el cual sus miembros no opinan, simplemente «se está»; solamente cuando se participa —opinando y en alguna manera decidiendo— «se es»” (p. 207).*

---

<sup>312</sup> Dicho lo cual, manifiesto que es obligada la garantía de imparcialidad en el ejercicio de la función pública, pues el empleado público debe ser neutral y debe estar protegido frente a las represalias por la expresión de sus opiniones o la defensa de sus convicciones en los asuntos que le competen. Esto implica que ha de garantizarse su libertad de expresión, pensamiento y religión como al resto de los ciudadanos, si bien cuando está en el ejercicio de su cargo, tiene que observar la neutralidad política, así como la obediencia y respeto a sus superiores o el sigilo en relación a los secretos oficiales o a asuntos que puedan causar perjuicios a la Administración Pública —tal y como se desprende de los artículos 52 y 53.2 de la Ley 7/2007, de 12 de Abril, del Estatuto Básico del Empleado Público—. Ello lleva a pensar nuevamente en la información pública como hecho noticiable y no como idea u opinión, en el obligado deber de información del empleado público a que hace mención el artículo 54.4 del citado Estatuto.

<sup>313</sup> Según se refleja en la 23ª Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

Autores como Uña Juárez (2009:19), distinguen tipologías diversas de comunicación: a) según la proximidad de los actores, puede hablarse de comunicación próxima o telecomunicación; b) según la dirección de la comunicación, se pueden encontrar procesos bidireccionales o unidireccionales de transmisión de datos; o c) según la relación entre el emisor y el receptor de información o la oposición entre ellos, se generan casuísticas variadas de sociedades y de modos de convivencia.

Concretamente, Pastor Albaladejo (2001, p. 260) diferencia dos modelos básicos de comunicación que se pueden dar dentro de las instituciones: la comunicación interna y la comunicación externa. Para esta autora, la comunicación interna es: "*el patrón de mensajes compartidos por los miembros de una organización, como la interacción humana que ocurre dentro de ellas*". Dentro de la comunicación interna, pueden distinguirse diferentes tipologías, entre las que caben destacar: a) la comunicación vertical ascendente, como aquella que se transmite de abajo a arriba y que requiere de un estilo de dirección participativa y que motiva al trabajador y aumenta el grado de aceptación y credibilidad en la gestión que lleva a cabo la entidad al ser ésta más democrática; b) la comunicación vertical descendente, como aquella que fluye de arriba a abajo, siguiendo la línea jerárquica de la organización y cuya misión principal reside en informar sobre los objetivos organizacionales; y c) la comunicación horizontal, como aquella que se produce entre iguales para facilitar la coordinación y cooperación en la organización de que se trate. Por otra parte, la comunicación externa es: "*aquella que se genera o emite en el seno de una organización y que va destinada hacia un agente externo que no tiene una dependencia directa respecto a la misma*".

Para este caso, soy consciente de que sin la labor de informar que llevan a cabo las instituciones, es imposible que pueda desarrollarse una correcta comunicación de éstas con los ciudadanos, por lo que reitero que, en el ámbito interno de las organizaciones, es preciso que se mejore la disposición y la difusión de datos para que más tarde, en el ámbito externo, puedan producirse procesos comunicativos que enriquezcan la adopción de decisiones en sociedad<sup>314</sup>. Dicho de otro modo, hablo de

---

<sup>314</sup> Nótese que el legislador estatal –a través de la *Ley 29/2005, de 29 de Diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional*–, y el legislador autonómico –a través de la *Ley 6/2006, de 20 de Junio, de Comunicación y Publicidad Institucionales de Asturias*, la *Ley 6/2010, de 23 de Diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional del País Vasco* y la *Ley 8/2013, de 27 de Diciembre, de Comunicación y Publicidad Institucional de Extremadura*–, están empezando a tomar conciencia de la importancia de la comunicación en el ámbito público, aprobando una normativa específica al respecto y constituyendo la estela que debe guiar al resto de Comunidades Autónomas.

información cuando me refiero al *Back Office* de las organizaciones –desde la obligación de tratamiento e intercambio de datos propias de la función informadora institucional–; y hablo, propiamente, de comunicación<sup>315</sup> cuando me refiero al *Front Office* de las organizaciones –desde la obligación de difusión de datos característica de la función informadora institucional–.

#### III.1.2.4.- Sobre el registro, el archivo y el patrimonio documental

En la fase de tratamiento informativo, aparecen dos conceptos muy relevantes para la vida diaria de las instituciones –máxime, para la Administración Pública–, que se complementan entre sí y que, ciertamente, merece la pena considerar en el presente estudio. Son el registro y el archivo. Es tal la importancia de estos dos elementos que Álvarez Rico y Álvarez Rico (1994:484) afirman que: “*el objeto del derecho de acceso es la información contenida en las oficinas públicas en forma que resulte clara e inteligible, en tanto que los archivos, registros y documentos, son los medios instrumentales que posibilitan el ejercicio de tal derecho*”.

El registro, en el ámbito público, se define como aquel departamento especial donde se entrega, anota y registra la documentación, como el asiento que queda de lo que se registra<sup>316</sup>. En concreto, cualquier registro realiza funciones esenciales tales como la recepción y remisión de solicitudes, la anotación de los asientos de entrada y salida o las funciones de constancia y certificación de documentos. Desde la perspectiva jurídica, el registro<sup>317</sup> se encarga de la recepción y de la remisión de solicitudes, de escritos y de comunicaciones públicas.

Delgado Piqueras (2005), señala algunas de las principales funciones que llevan a cabo los registros, ya sean éstos generales o auxiliares, de la forma que sigue: la expedición de recibos de la presentación de las solicitudes, los escritos y las comunicaciones; la anotación de asientos de entrada o de salida de las solicitudes, los escritos y las comunicaciones, la remisión de las solicitudes, los escritos y las

---

<sup>315</sup> Tal es la importancia que adquiere la comunicación en nuestros días que Castells Olivan (2009:85), afirma que “*el poder de la sociedad red es el poder de la comunicación*”.

<sup>316</sup> Según puede reflejarse en la 23ª Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

<sup>317</sup> Para su definición, me he basado en los artículos 24, 25 y 26 de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos* y de los artículos 26 a 31 del *Real Decreto 1671/2009, de 6 de Noviembre*.

comunicaciones a las personas, órganos o unidades destinatarias, la expedición de copias selladas de los documentos originales que los ciudadanos deban aportar junto con una solicitud, así como el registro de dicha expedición o la realización de cotejos y expedición de copias compulsadas de los documentos originales aportados por los interesados, entre otros (Ariño Ferrer, 1995). Por tanto, éste se constituye como un órgano de constancia pública en materia informativa.

El archivo alude a la institución encargada de reunir, organizar, conservar y difundir los documentos administrativos que producen las organizaciones en el ejercicio de sus funciones o actividades<sup>318</sup>. Además de ser éste un medio probatorio, es un elemento de consulta y constituye el eje clave para el tratamiento documental<sup>319</sup>, respetando un orden, para servir como testimonio e información para la institución que lo produce y para los ciudadanos que lo puedan consultar (Becerra, Liévano y Mancebo, 2007).

Incluso la legislación autonómica más actual expresa, de manera contundente, que el archivo constituye un servicio muy relevante en Democracia, ya que asegura la reunión, la conservación y la consulta de los documentos de un pueblo en sus diversas expresiones cumpliendo con ello, las previsiones de la *Constitución Española de 1978*: a) de eficacia de los derechos fundamentales de libertad de información (artículo 20.1d); b) de eficacia administrativa (artículo 103); c) de acceso a la cultura y la promoción de la investigación (artículo 44); y d) de conservación y promoción del patrimonio histórico, cultural y artístico (artículo 46)<sup>320</sup>.

Esta última cuestión será objeto de estudio en la Parte Segunda de la presente Tesis Doctoral, pero por el momento señalaré que la función archivística de las instituciones conecta directamente con el denominado patrimonio documental. Por tal término –el de patrimonio documental–, entiendo la parte significativa y concreta de la memoria colectiva de los pueblos, que se constituye por todas aquellas manifestaciones registradas que dan cuenta de la evolución del pensamiento, de los descubrimientos y de

---

<sup>318</sup> Según se refleja en la 23ª Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

<sup>319</sup> Para su definición, me he basado en el artículo 31 de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos* y de los artículos 51 del *Real Decreto 1671/2009, de 6 de Noviembre*.

<sup>320</sup> Tal y como figura en la Exposición de Motivos de la *Ley 7/2014, de 26 de Septiembre, de Archivos y Documentos de Galicia*.

los logros de las sociedades, a modo de legado del pasado a la comunidad presente y futura. Este patrimonio, en la fase interna de tratamiento informativo de las organizaciones, resulta de vital importancia, ya que: “*la memoria de nuestras sociedades se va emborronando con el transcurrir imparabile y acelerado del tiempo actual*” (Del Olmo Ibáñez, 2008:54). Así, tal y como afirma Leoni (1975:213): “*primero se hace acopio de información y después se difunde, porque lo que se almacena es más accesible que lo que tiene que ser recogido*”.

En este sentido, el artículo 149.1.28º de la *Constitución Española de 1978* establece que es el Estado quien tiene la competencia exclusiva en los “*(...) archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas*”.

Amparados en tal precepto constitucional, el Estado<sup>321</sup> y las Comunidades Autónomas han ido regulando dicha gestión en leyes específicas<sup>322</sup>, dentro de sus leyes de patrimonio histórico<sup>323</sup> y/o dentro de sus leyes de patrimonio cultural<sup>324</sup>.

---

<sup>321</sup> Con la aprobación del *Real Decreto 1164/2002, de 8 de Noviembre, por el que se regula la conservación del patrimonio documental con valor histórico, el control de la eliminación de otros documentos de la Administración General del Estado y sus organismos.*

<sup>322</sup> Así lo han ido haciendo todas las Comunidades Autónomas –excepto Melilla–, en el orden que sigue a continuación: *Decreto 21/1996, de 6 junio, por el que se regula la Organización y Funcionamiento del Sistema de los Archivos Administrativos de la Comunidad del Principado de Asturias; Ley 6/1986, de 28 Noviembre, de Archivos de Aragón; Ley 3/1990, de 22 Febrero, de Patrimonio Documental y Archivos de Canarias (completado por el Decreto 160/2006, de 8 Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sistema de gestión documental y organización de los archivos dependientes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias); Ley 6/1990, de 11 Abril, de Archivos y Patrimonio Documental de Región de Murcia; Ley 6/1991, de 19 Abril, de Archivos y el Patrimonio Documental de Castilla y León; Ley 4/1993, de 21 Abril, de Archivos y Patrimonio Documental de Madrid; Ley 4/1994, de 24 Mayo, de Archivos y Patrimonio Documental de La Rioja (completado por el Decreto 3/2014, de 17 de Enero, por el que se regula el procedimiento de valoración para la conservación o eliminación de los documentos que integran el Patrimonio Documental de La Rioja); Ley 10/2001, de 13 Julio, de Archivos y Documentos de Cataluña (completado por el Decreto 13/2008, de 22 Enero, sobre Acceso, Evaluación y Selección de Documentos); Ley 3/2002, de 28 Junio, de Archivos de Cantabria; Ley 19/2002, de 24 de Octubre, de Archivos de Castilla-La Mancha (completado por la Ley 4/2013, de 16 Mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha); Reglamento de 15 de Diciembre de 2003, de Protección del Patrimonio Documental Ceutí y del Sistema Archivístico de la Ciudad Autónoma de Ceuta; Ley 3/2005, de 15 Junio, de Archivos de Comunidad Valenciana; Orden de 19 de Diciembre de 2005, Decreto 232/2000, de 21 Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sistema de Archivo de la Administración de Euskadi; Ley 15/2006, de 17 de Octubre, de Archivos y Patrimonio Documental de Illes Balears (completado por el Decreto 99/2010, de 27 de Agosto, por el que se regula los archivos de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y de las entidades que integran su sector público instrumental); Ley Foral 12/2007, de 4 Abril, de Archivos y Documentos de Navarra; Ley 2/2007, de 12 Abril, de Archivos y Patrimonio Documental de Extremadura; Ley 7/2011, de 3 Noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía; Ley 4/2013, de 16 Mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha; y Ley 7/2014, de 26 de Septiembre, de Archivos y Documentos de Galicia.*

Para concluir este punto destaco, a su vez, el análisis de Fernández Ramos (2012a:58), quien señala la importancia de que la *Ley 7/2011, de 3 Noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía* y la *Ley 10/2001, de 13 Julio, de Archivos y Documentos de Cataluña*, introduzca, en su articulado, el término concreto de gestión documental, integrando en dicha gestión las funciones archivísticas aplicadas a los documentos de identificación, de valoración, de organización, de descripción, de conservación, de custodia, de acceso y de servicio, además de otras funciones relacionadas con el diseño del documento, como puedan ser garantizar su autenticidad, su fiabilidad, su integridad, su disponibilidad y su contextualización. Así, el legislador va tomando conciencia de la importancia del tratamiento informativo en las instituciones (Fernández Ramos, 2007a), como paso previo a la difusión y reutilización de datos.

#### *III.1.2.5.- Sobre la publicidad, la propaganda y el marketing*

Para finalizar este apartado de precisiones terminológicas en relación a la función informadora institucional que vengo analizando, incidiré en el estudio de tres conceptos que suelen confundirse con asiduidad: a) publicidad; b) propaganda; y c) marketing.

---

<sup>323</sup> Dicha labor la han emprendido 10 Comunidades Autónomas hasta la fecha, siguiendo el orden siguiente: *Ley 16/1985, de 25 de Junio, del Patrimonio Histórico Español* y *Real Decreto 111/1986, de 10 de Enero, que desarrolla parcialmente la Ley 16/1985, de 25 de Junio*; *Ley 4/1990, de 11 de Abril, de Fomento del Patrimonio Histórico-Artístico de Murcia*; *Ley 4/1990, de 30 e Mayo, de Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha*; *Ley 7/1990, de 3 de Julio, del Patrimonio Cultural Vasco*; *Ley 12/1998, de 21 de Diciembre, de Patrimonio Histórico de Illes Balears*; *Ley 4/1999, de 15 de Marzo, del Patrimonio Histórico de Canarias*; *Ley 2/1999, de 29 de Marzo, del Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura*; *Ley 7/2004, de 18 de Octubre, que desarrolla las normas reguladoras del Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*; *Ley Foral 14/2005, de 22 de Noviembre, de Patrimonio Cultural de Navarra*; *Ley 14/2007, de 26 de Noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía*; y *Ley 3/2013, de 18 de Junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid*.

<sup>324</sup> Hasta la fecha, diez Comunidades Autónomas, en el siguiente orden: *Ley 7/1990, de 3 de Julio, del Patrimonio Cultural Vasco*; *Ley 9/1993, de 30 de Septiembre, que regula el Patrimonio Cultural Catalán*; *Ley 8/1995, de 30 de Octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia*; *Ley 4/1998, de 11 de Julio, de Patrimonio Cultural valenciano*; *Ley 2/1999, de 29 de Marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura*; *Ley 11/1998, de 13 de Octubre, del Patrimonio Cultural de Cantabria*; *Ley 3/1999, de 10 de Marzo, del Patrimonio Cultural de Aragón*; *Ley 1/2001, de 6 de Marzo, que establece las normas reguladoras del Patrimonio Cultural de Asturias*; *Ley 12/2002, de 11 de Julio, del Patrimonio Cultural de Castilla y León*; *Ley 7/2004, de 18 de Octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*; *Ley 14/2005, de 22 de Noviembre, de Patrimonio Cultural de Navarra*; *Ley 4/2007, de 16 de Marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*; y *Ley 4/2013, de 16 de Mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha*.

La publicidad institucional se define como el conjunto de medios que se emplean para divulgar o extender la noticia de las cosas o de los hechos<sup>325</sup>. Estrechamente conectada con la comunicación (Maznoli, 2008), los poderes públicos se sirven de ella para intercambiar y compartir información con los ciudadanos. La publicidad es “*una garantía de independencia e imparcialidad en la Administración*” (Azurmendi Adarraga, 2005:176) y los legisladores se han empezado a dar cuenta de ello<sup>326</sup>.

Autores como Guichot Reina (2011:52) y Fumega y Scrollini (2013:32), comienzan ya a hablar de “*publicidad preactiva*”, recogiendo la obligación informativa de los poderes públicos sin que exista de por medio una solicitud ciudadana, prestando un mayor énfasis en el flujo de información dentro del Sector Público, hacia y desde la sociedad. Por su parte, Moreu Carbonell (2005:200) hace hincapié en la facultad informativa de los poderes públicos y señala, a su vez, que la publicidad debe considerarse una actividad cualificada de éstos, la cual posibilite la apertura de los datos públicos que poseen a los ciudadanos.

Por propaganda entiendo la acción o efecto de dar a conocer algo con el fin de atraer adeptos<sup>327</sup>. Las instituciones también cumplen esta función, pues aunque no tratan de producir en el ciudadano un efecto consumista, sí pretenden que adquiera conocimientos sobre los efectos de sus acciones, sobre las ayudas y subvenciones de que puede disponer o sobre las últimas medidas legislativas que quieren ser aprobadas<sup>328</sup>. Martínez Pastor (2007:287) señala que su finalidad es promover,

---

<sup>325</sup> Según queda reflejado en la 23ª Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

<sup>326</sup> Así, encontramos en la actualidad diez Comunidades Autónomas que poseen este tipo de ley: *Ley 18/2000, de 29 de Diciembre, de Publicidad Institucional de Cataluña*; *Ley 7/2003, de 20 de Marzo, de Publicidad Institucional de la Comunidad Valenciana*; *Ley 16/2003, de 24 de Marzo, sobre Publicidad Institucional de Aragón*; *Orden Foral 1/2003, de 11 de Noviembre, por la que se determinan las directrices de contratación de la publicidad institucional de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra*; *Ley 6/2005, de 8 de Abril, de Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía*; *Ley 29/2005, de 29 de Diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional*; *Ley 6/2006, de 20 de Junio, de Comunicación y Publicidad Institucionales de Asturias*; *Ley 4/2009, de 28 de Mayo, de Publicidad Institucional de Castilla y León*; *Ley 13/2010, de 9 de Diciembre, de Publicidad Institucional de Illes Balears*; *Ley 6/2010, de 23 de Diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional del País Vasco*; y *Ley 8/2013, de 27 de Diciembre, de Comunicación y Publicidad Institucional de Extremadura*.

<sup>327</sup> Según puede reflejarse en la 23ª Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

<sup>328</sup> A modo de ejemplo, la propaganda institucional pretende generar una actitud determinada en el ciudadano, cuando se realizan campañas de sensibilización ciudadana sobre temas relacionados con el maltrato doméstico, cuando los anuncios de la Dirección General de Tráfico nos aperciben del riesgo que

informar, difundir y advertir a los ciudadanos de asuntos de interés público y se ajustan siempre a las exigencias derivadas de los principios de interés general, lealtad institucional, veracidad, Transparencia, eficacia, responsabilidad, eficiencia y austeridad en el gasto.

En lo que se refiere al marketing<sup>329</sup>, éste se define como el conjunto de principios y de prácticas que buscan el aumento de la demanda, así como el estudio de los procedimientos y recursos tendentes a tal fin (Sánchez Medero, 2014:383). Al hablar de marketing –o mercadotecnia política–, nos referimos al conjunto de técnicas comerciales en dicha actividad, preferentemente para ganar el voto ciudadano. Así, mientras que para algunos autores, comunicación y marketing son dos acepciones que pueden utilizarse en idéntico sentido, para otros autores la comunicación política<sup>330</sup> se basa en la transmisión de información y en la persuasión, pero no en la promoción comercial de productos. No obstante, para ambos –para la comunicación y para el marketing–, la creatividad es uno de los factores clave, combinando ideas antiguas y novedosas y sabiendo explicar los procesos y los resultados de la acción pública de manera culturalmente relevante (Pérez Latre, 2009:219).

Lo verdaderamente importante es que tanto la publicidad, como la propaganda, como el marketing político, aluden a determinados procesos de intercambio de información, motivo central del presente estudio de investigación, si bien los dos últimos conceptos guardan un componente económico propio de las maquinarias electorales de los partidos políticos pero no de las instituciones, quienes deben promover la publicidad imparcial e independiente, con una clara finalidad informativa al ciudadano.

### **III.1.3.- Las tres manifestaciones de la función informadora institucional**

Una vez aclarados algunos conceptos relevantes y una vez visto que para lograr una correcta utilización de datos públicos con la que se genere conocimiento en la

---

corremos si no respetamos las reglas de circulación, cuando nos informan del inicio del período de renta tributaria o cuando nos avisan de los efectos que va a producir una determinada norma.

<sup>329</sup> Según se manifiesta en la 23ª Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

<sup>330</sup> Al respecto, autores como Uña Juárez (2009:165), destacan la importante dimensión política que ejercen los medios de comunicación, pues producen el espacio de lo público, contribuyen a la socialización política, ejercen un control sobre las instituciones, respaldan la libertad y la democracia, y desarrollan un importante trabajo de formación y educación política de los ciudadanos.

sociedad es necesario un previo trabajo organizativo interno desde las instituciones, Moretón Toquero (2014:9) da ciertas pistas sobre cómo debe llevarse a cabo este cambio interno, no sin antes señalar que: “*la técnica viene a hacer posible la acumulación y completitud de la información, pero su utilización también permite su visibilidad absoluta, y una publicidad absoluta es un camino de no retorno*” Por tanto, voy a tener en cuenta las tres manifestaciones que pienso que son básicas para lograr una auténtica función informadora institucional, amparadas éstas en la facultad de recibir información por parte del ciudadano, tal y como se pone de manifiesto al analizar meticulosamente el artículo 20.1.d) del vigente texto constitucional.

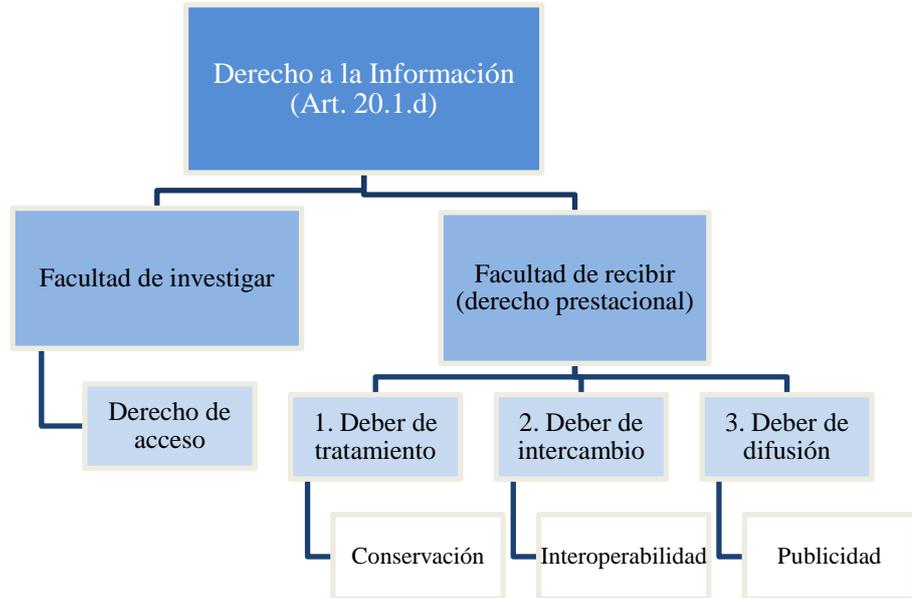
En este punto, retomaré mi posición inicial que consideraba que es obligado, por parte de los poderes públicos, prestar información al ciudadano, tanto desde un punto de vista pasivo –ejerciendo, éste último, su derecho de acceso–, como desde el punto de vista activo –ofreciéndosela las organizaciones sin requerimiento previo–. Es decir, ya “*no basta con la pura y simple abstención por parte de la Administración, la ausencia de trabas e impedimentos*”<sup>331</sup> para que la sociedad obtenga datos, sino que es preciso –y además, obligatorio legalmente–, que las organizaciones difundan información a los ciudadanos sobre cómo prestan los servicios y qué resultados obtienen de ello.

En base a lo antedicho, considero que existen tres manifestaciones básicas de la función informadora institucional, que deben obligar a los poderes públicos y que marcan las líneas de futuro de la política de reutilización de datos: a) la obligación de tratamiento; b) la obligación de intercambio; y c) la obligación de difusión de información, incluidas en el *Back y Front Office* de las instituciones y que guardan una notoria trascendencia social. Cada una de ellas será objeto de un estudio particular en capítulos sucesivos pero antes voy a proceder a hacer, someramente, algunas precisiones.

---

<sup>331</sup> Así se refleja en el Fundamento Jurídico nº 4 de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1981, de 16 de Marzo de 1981* o el contenido reflejado en la *Sentencia 220/1991, de 25 de Noviembre de 1991*.

Gráfico -6- La configuración de la función informadora institucional desde el Derecho Fundamental consagrado en el artículo 20.1.d) de la *Constitución Española*.



Fuente: *Elaboración propia*

### III.1.3.1.- La obligación de tratamiento de la información pública

La primera de las obligaciones<sup>332</sup> que deben cumplir las instituciones es el correcto tratamiento informativo en su ámbito interno, y una adecuada transfusión de datos, desde lo que se ha venido en denominar Gestión de la Información (que equivale al término norteamericano Records Management), como el conjunto de tareas y procedimientos orientados a lograr una mayor eficacia y economía en la explotación de los documentos públicos. Según Ricks (1979): “*su ámbito se extiende al ciclo de vida completo de los documentos, desde su producción hasta su eliminación final o envío al archivo para su conservación permanente, dirigido a asegurar una documentación adecuada, evitar lo no esencial, simplificar los sistemas de creación y uso del papeleo, mejorar la forma de organizar y recuperar los documentos en los archivos intermedios y asegurar el expurgo adecuado de los documentos que no se necesitan desde hace tiempo en la gestión de los asuntos del momento*”. En definitiva, la Gestión de la Información aglutina todas las fases del ciclo de vida del documento (el diseño, el

<sup>332</sup> Nótese que utilizo el término obligación, y no deber, cuando hablo de las manifestaciones de la función informadora institucional, ya que el camino de mejora intencional debe construirse sobre dichas bases, en lo que hoy consideramos que puede ser pero en lo que mañana es preciso que sea.

procesamiento, el almacenamiento, la conservación y la difusión de la información), y persigue objetivos tales como: a) la configuración normalizada de los documentos; b) la disponibilidad de los mismos; c) la organización o el control y; d) el uso que se les da.

En el sentido antedicho, Ancona López (2011:254) señala que las organizaciones siempre deben tratar de retratar sus actividades reales y, en la medida de lo posible, son un fiel espejo de ellas. García Pérez (2005), se mueve en esta misma línea precedente, añadiendo el valor de los archivos al respecto. Sobre la autenticidad y la imparcialidad de los archivos, Duranti (1994:334-335) explica que éstos: *“son inherentemente verídicos. Son creados como verosímiles y confiables para quien los necesita para actuar. Se mantienen con garantías apropiadas para acciones futuras y para información y son preservados por sus productores —o sucesores— a modo de registro de las actividades pasadas”*.

Por tanto, la obligación de tratamiento informativo por parte de las instituciones obliga a que éstas sean ordenadas en la recogida, en el procesamiento y en la difusión de datos públicos y añada valor a sus actividades y a la repercusión que sus decisiones alcancen en los ciudadanos pues, como señala Duchein (1991:14): *“el más humilde documento de un archivo local constituye un testimonio irremplazable, permite escuchar una voz al mismo tiempo lejana y familiar que no se sabría encontrar en otra parte”*.

### III.1.3.2.- La obligación de intercambio de la información pública

Si importante es el tratamiento informativo en las instituciones, igual de relevante resulta posibilitar el intercambio de datos entre ellas (Cierco Siera, 2009; González Pérez, 2007), ya que si todas ejercen el poder público, las conexiones informativas que puedan darse entre ellas mejorarán el servicio que prestan al ciudadano. Por la composición político-administrativa de España, la labor no resulta nada sencilla, ya que como manifiesta Bravo Pijoan (1983:206): *“la dispersión de competencias, la ausencia de una acción coordinadora o la falta de ideas para definir objetivos, identificar competencia y encajar recursos”*, no es la situación idónea para el intercambio de datos. Sin embargo, Peón Pérez (2005:133) advierte que: *“aunque coexiste un modelo fuertemente descentralizado y existe una lógica diferenciación*

*territorial y de ejercicio del poder en sus distintas formas y niveles, no debe perderse de vista su identidad común básica”.*

El intercambio de datos sí resulta una obligación jurídica concreta exigible a los poderes públicos<sup>333</sup>, que se complementa con el derecho del ciudadano a no aportar datos y documentos que ya obren en poder de dicha institución<sup>334</sup>. Al respecto, García Pérez (2011:92) señala que “*la información es un bien público, cuando se pone a disposición de los usuarios sin remuneración económica alguna y se hace visible sin ninguna restricción*” y ello sólo se consigue desde la colaboración institucional. Por ello, Sáinz Moreno (2004:171) afirma que: “*es de vital importancia que la información entre Administraciones se ajuste a los principios de legalidad institucional, colaboración y coordinación, de modo que cada una facilite a las otras la información que precisen sobre la actividad que demanden para el ejercicio de sus propias competencias*”<sup>335</sup>.

Una de las preguntas que planteaba al inicio de esta investigación, era por qué el legislador estatal había dejado excluido del ámbito subjetivo de aplicación de la *Ley 37/2007, de 26 de Noviembre, sobre Reutilización*, al Sector Público. Si las organizaciones públicas se encargan, diariamente, de tareas que requieren información y, por ello, intercambian datos entre ellas, ¿no es esto reutilizar? Lejos de una concepción natural del término, considero que el fin recaudatorio de la citada *Ley* nubla el juicio del legislador, quien considera que es más digno de normar el posible beneficio económico que pueda extraerse de esta política, que el claro efecto ahorrador que ésta pueda generar en el Sector superando, en breve espacio de tiempo, cualquier expectativa formulada y mejorando el rendimiento global de las instituciones. Por ello, Vergara (2008:33) insiste en remarcar la idea de que: “*un mejor intercambio de información*

---

<sup>333</sup> Con carácter básico, la obligación de intercambiar información por parte de la Administración Pública se encuentra recogida en el artículo 4.1.c) de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, y en los artículos 9 y 20 de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*.

<sup>334</sup> Con carácter básico, el derecho del ciudadano a no aportar datos y documentos que ya obren en poder de la Administración Pública se encuentra recogida en el artículo 35.f) de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, y en el artículo 6.2.b) de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*.

<sup>335</sup> En idéntico sentido se manifiesta Etizoni (2010:16. Trad.), pues señala que “*para garantizar la veracidad de la información que se libera, para promover que sean comprensibles para el público y comparable a la información dada para conocer por otras fuentes, y para asegurar que la información estará disponible regularmente*”, se requiere intercambio de datos.

*entre dependencias y niveles de gobierno, reduce los costos de la cooperación, ayuda a erradicar el uso de la información como arma política y es condición necesaria –aunque ciertamente no suficiente– para superar los problemas de coordinación intergubernamental”.* El intercambio de datos, como una obligación institucional en favor de la Transparencia activa de las organizaciones, ayuda a detectar, a seleccionar, a organizar, a filtrar, a presentar y a usar la información, con el objeto de explotar cooperativamente los recursos, de potenciar las competencias relacionales y de generar valor en los medios y en los procesos de las organizaciones.

Un concepto clave, en este sentido, es el de interoperabilidad<sup>336</sup>, requisito imprescindible para el tratamiento y el intercambio de la información. Por interoperabilidad se entiende la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos. La interoperabilidad resulta necesaria para la cooperación, el desarrollo, la integración y la prestación de servicios conjuntos por las instituciones, para la transferencia de tecnología y la reutilización de aplicaciones en beneficio de una mejor eficiencia de lo público y para la cooperación entre diferentes aplicaciones que habiliten nuevos servicios. Y en especial, la interoperabilidad facilita el tratamiento documental administrativo.

### *III.1.3.3.- La obligación de difusión de la información pública*

Los poderes públicos deben mostrarse translúcidos a los ciudadanos, quienes han depositado su confianza en ellos para lograr el bienestar y la cohesión social. Por eso, la información que tratan e intercambian dichas instituciones a nivel interno, no constituye una actuación pública en sí misma, si dichos datos no se dan a conocer a los ciudadanos. En esta línea de análisis, Hernández Flores (2011:103) señala que el acceso público a la información debe ser garantizado con diversidad de servicios, variedad de fuentes, contar con los recursos tecnológicos necesarios para poder consultar y dar acceso, tener

---

<sup>336</sup> La definición queda reflejada en el Portal de Administración Electrónica, gestionado por la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de España (última visita el día 12 de Marzo de 2015). A nivel legislativo, es preciso tener en cuenta el *Real Decreto 4/2010, de 8 de Enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica*, complementado con el *Real Decreto 3/2010, de 8 de Enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad*.

personal profesional, especializado para atender al usuario que desee acceder a la información ya sea para verificar, validar o fundamentar su opinión en las diversas áreas del conocimiento o simplemente estar actualizados sobre algún tema de su interés, sin importar su soporte.

Más adelante profundizaré en esta obligación antedicha con más profusión y detalle pero, por el momento, me parece interesante traer a colación el contenido del artículo 4 de la *Ley 1/2014, de 24 de Junio, de Transparencia Pública de Andalucía*<sup>337</sup>, en donde se establecen los principios básicos que deben regir la Transparencia Pública<sup>338</sup> en las instituciones –también desde su vertiente activa–, y, por tanto los criterios generales para su publicación y difusión.

Los principios más destacables son los que se enumeran: responsabilidad; no discriminación tecnológica; veracidad; utilidad; gratuidad; facilidad; comprensión; accesibilidad; e interoperabilidad, entre otros. A su vez, uno de los más reseñables es el principio de reutilización, en cuya virtud las instituciones deben fomentar que la información sea publicada en formatos que permitan su uso por parte de los ciudadanos. Completando a esta enumeración, Rodríguez, López y Caba (2006:294) apuntan cinco características básicas que debe tener la información para que pueda publicitarse y son: a) la integridad; b) la actualidad; c) la capacidad de comparación; d) la pertinencia; y e) la fiabilidad. Por ello, la publicidad es exigible para todo poder público (Castells Arteché, 1984:152).

---

<sup>337</sup> En similar sentido lo han hecho la Ley de Extremadura (artículos 1 y 4), la Ley de Galicia (artículo 2), la Ley de Navarra (artículo 4), los Proyectos de Ley del País Vasco (artículo 1 y 3), Aragón (artículo 8) y Asturias (artículo 5), y el Anteproyecto de Ley de Valencia (artículo 4).

<sup>338</sup> Conviene hacer especial mención a la definición de *Transparencia que incorpora la Ley 12/2014, de 26 de Diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información de Canarias* en su artículo 5a): “la elaboración, actualización, difusión y puesta a disposición de cualquier persona, en una manera clara y entendible, la información derivada de la actuación de las entidades incluidas en el ámbito subjetivo de la Ley, en ejercicio de las funciones que tienen atribuidas, sin más limitaciones que las establecidas legalmente”. De igual modo, en el artículo siguiente se señala que el principio de Transparencia “ha de facilitar, de oficio, información permanente, objetiva y veraz sobre la organización, funcionamiento y control de la actuación pública”. De tales definiciones legales, surgen muchos de los principios aludidos con anterioridad.

### **III.2.- El ámbito subjetivo de la función pública institucional desde las leyes específicas de Transparencia en España**

Una de las cuestiones más debatidas y la que ha suscitado mayores controversias en los debates parlamentarios previos a la aprobación de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* ha sido, precisamente, dilucidar las concretas personas físicas y jurídicas a las que afecta las disposiciones de la citada Ley. ¿Qué órganos constitucionales, políticos o administrativos deben publicar sus informaciones? ¿Qué información pública deben difundir? ¿A quiénes obliga la Transparencia activa y para quiénes la pasiva?

Antes de continuar con el presente epígrafe de la investigación y determinar los sujetos obligados a la Transparencia activa, conviene aludir a los sujetos pasivos<sup>339</sup> de la Transparencia, esto es, quienes se van a beneficiar de la facultad informativa institucional. Al respecto, Ares González (2014) entiende por sujetos activos a todas las personas, de forma genérica, tal y como también se deduce del artículo 105.b)<sup>340</sup> de la *Constitución Española*<sup>341</sup>. Por tanto, equiparando el ámbito subjetivo sobre el que se circunscribe el Derecho de acceso a la información al potencial social que, de forma pasiva, puede dotarse de ella, puede deducirse, a priori, una amplia y considerable legitimación activa del ciudadano en el ámbito informativo<sup>342</sup> y, con ello, un considerable beneficio que adquiere éste en la prestación pública de datos. Así, si amplio resulta el ámbito subjetivo en el ejercicio de la Transparencia pasiva por parte de las instituciones, mayor puede ser aún la dimensión que dicho ámbito adquiere en su ejercicio de Transparencia activa, ya que los beneficiarios pueden nutrirse de

---

<sup>339</sup> Según se desprende del contenido del artículo 12 de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*: “todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la *Constitución Española*, desarrollados por esta Ley”.

<sup>340</sup> El contenido del artículo 105.b) establece que: “una ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos (...)”, del que se extrapola la generalidad del término “ciudadanos”.

<sup>341</sup> Por tanto, por analogía, si todos los ciudadanos tienen derecho de acceso a la información en el ejercicio de Transparencia pasiva institucional, también puede predicarse respecto al ámbito de la publicidad activa institucional.

<sup>342</sup> Tal afirmación está muy en consonancia con otras leyes estatales anteriores a la *Ley 13/2013, de 9 de Diciembre*, como es el caso de la *Ley 27/2006, de 18 de Julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente*.

información de forma exponencial y sin necesidad de previo requerimiento a éstas para su disposición.

Resumiendo la anterior cuestión, el ejercicio de Transparencia activa que llevan a cabo las instituciones beneficia a todo ciudadano, en un sentido amplio, a quien debemos considerar como cualquier persona física o jurídica, nacional o extranjera (Baño León, 1988) que, con independencia de su profesión, su nacionalidad o su residencia<sup>343</sup>, pretende conocer las decisiones acordadas, los medios empleados y los resultados obtenidos en la acción pública desempeñada por las instituciones.

Hecha la precedente aclaración, la siguiente cuestión a la que pretendo ofrecer cumplida respuesta, es la siguiente: así como hemos deducido que cualquier persona física o jurídica podría recibir información pública, ¿qué instituciones están obligadas a suministrarla? ¿Cuál es el ámbito subjetivo sobre el que opera la obligada Transparencia activa? Para ello, me apoyaré en el estudio realizado por Fernández Ramos (2014) en el que hace alusión a los sujetos directa e indirectamente obligados a la publicidad informativa, y al estudio Barrero Rodríguez (2014) en el que realiza una triple clasificación de dichos sujetos atendiendo a un doble criterio funcional y económico y a la aportación de Ares González (2014), quien considera tres niveles de Transparencia diferentes a los que queda afectado el ámbito subjetivo de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*<sup>344</sup>.

Así, haré una distinción entre las dos modalidades diferentes de sujetos obligados (Barrero Rodríguez, 2014): a) aquellos que, por criterio funcional, desempeñan tareas públicas; y b) aquellos que, por criterio financiero, reciben de los poderes públicos ayudas y subvenciones para llevar a cabo su actividad<sup>345</sup>.

---

<sup>343</sup> Sobre esta cuestión, resulta esclarecedor el artículo 2.1 del *Convenio n° 205 del Consejo de Europa, de 18 de Junio de 2009, sobre el Acceso a los Documentos Públicos* –que, aclaramos, no ha sido ratificado por España–, pues establece que se “*garantizará el derecho de cualquiera, sin discriminación de ningún tipo a acceder a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas*”.

<sup>344</sup> Si bien esta Ley se constituye como normativa básica de Transparencia en el Estado español, no debe olvidarse que el legislador autonómico está llevando a cabo su labor y ya están aprobándose –o se encuentran en trámite parlamentario–, leyes que amplían y mejoran dicho ámbito subjetivo.

<sup>345</sup> En este sentido, el legislador estatal entiende que las personas físicas y jurídicas que dispongan de dinero público para llevar a cabo su actividad, deben rendir cuentas de dicha actividad (Meseguer Yebra, 2013).

### III.2.1.-Los Sujetos obligados por criterio funcional

El artículo 2.1 de la *Ley 19/2013, de 19 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, recoge una serie de sujetos obligados a la Transparencia muy amplio<sup>346</sup>, que se desarrolla seguidamente. Por lo pronto, puede señalarse que los referidos sujetos constituyen un universo de estudio amplio y son a quienes se les puede exigir un nivel más alto de Transparencia (Ares González, 2014), tanto en el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, como en la satisfacción del Derecho de acceso a la información pública (Fernández Ramos, 2014).

#### III.2.1.1.- Las Administraciones Públicas territoriales

Tal y como establece la *Ley 19/2013, de 19 de Diciembre* en su artículo 2.1.a)<sup>347</sup>, el primero de los sujetos obligados a la Transparencia activa son las Administraciones Públicas, toda vez que éstas, como he tenido ocasión de señalar, cumplen con una labor encomiable de servicio público y, además, son las más cercanas al ciudadano, son las que mejor pueden informar de las decisiones de gobierno e informarse de las demandas sociales que deben ser resueltas.

Al efecto de esta *Ley*, se entiende por Administración Pública<sup>348</sup> la denominada Administración territorial, la cual abarca, a su vez: la Administración General del

---

<sup>346</sup> De la redacción de este artículo, se puede observar que éste está claramente inspirado en algunos preceptos de otras leyes, concretamente con el contenido del artículo 2 de la *Ley 47/2003, de 26 de Noviembre, General Presupuestaria*, con el contenido del artículo 2.1 de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* o con el contenido del artículo 3 del *Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de Noviembre*.

<sup>347</sup> Contenido del artículo 2.1.a): "La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local".

<sup>348</sup> Tal y como señala Canales Aliende (2014a:141), la Administración Pública, por su carácter institucional, asegura "la continuidad de la acción gubernamental y de las políticas públicas, siendo un instrumento esencial ante todo para el servicio de la ciudadanía". Por ello, por el servicio público que presta a la sociedad, debe ofrecer la más amplia información sobre la actuación que realiza y sobre los resultados que consigue, pues de ello depende su legitimidad.

Estado, la Administración de las Comunidades y las Ciudades Autónomas y la Administración Local, tanto municipal como provincial.<sup>349</sup>

Lo que cabe preguntarse, en este punto, es si el Gobierno –ya sea ésta central o autonómico–, que es quien “*dirige la Administración civil del Estado*”<sup>350</sup>, queda o no incluido en el ámbito subjetivo –tanto activo como pasivo–, de la *Ley de Transparencia*. Como he venido defendiendo hasta ahora, la Administración Pública es una parcela concreta de estudio de la Ciencia Política, pues cumple una clara función de cohesión social. Siendo dirigida por el Gobierno, consideramos que éste último, pese a no incluirse expresamente en el articulado de la *Ley*<sup>351</sup>, se sobreentiende que también debe cumplir<sup>352</sup> con las obligaciones de Transparencia activa y pasiva (Pendás, 2013).

Del mismo modo, cuando entiendo que el Gobierno queda incluido en el ámbito subjetivo de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, me estoy refiriendo tanto a sus órganos unipersonales –Presidente, Vicepresidentes y Ministros–, como a sus órganos colegiados –Consejo de Ministros y Comisiones Delegadas del Gobierno–, así como a las Conferencias Sectoriales y otros órganos de cooperación.

---

<sup>349</sup> En este sentido, también se incluirían los entes señalados en el artículo 3.2 de la *Ley 7/1985, de 2 de Abril, de Bases de Régimen Local*, esto es, “*las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía; b) Las Áreas Metropolitanas; y c) Las Mancomunidades de Municipios*”.

<sup>350</sup> Así queda de manifiesto en el artículo 97 de la *Constitución Española de 1978* o en el artículo 1.1 de la *Ley 50/1997, de 27 de Noviembre, del Gobierno*.

<sup>351</sup> No ocurre lo mismo con el artículo 1.2.a) del *Convenio nº 205 del Consejo de Europa, de 18 de Junio de 2009, sobre el Acceso a los Documentos Públicos*, ya que éste incluye expresamente como autoridades públicas al “*1) gobierno y administración a nivel nacional, regional y local; 2) organismos legislativos y autoridades judiciales, en cuanto realizan funciones administrativas según la normativa nacional propia; y 3) personas naturales o jurídicas cuando ejercen como una autoridad administrativa*”. A su vez, es de reseñar que ninguna legislación autonómica, aprobada o en trámite parlamentario, incluya explícitamente al Gobierno en su ámbito subjetivo –salvo el Anteproyecto de *Ley valenciano*–.

<sup>352</sup> Nótese que del actualmente derogado artículo 37.5.a) de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre*, parecía entenderse que era ya obligatoria la publicidad de la información sobre actuaciones del Gobierno en el ejercicio de sus competencias sujetas a Derecho Administrativo. Consideramos que tanto los actos administrativos como los actos políticos deben ser de obligada publicidad –pues ambos emanan de autoridad pública–, sin más excepciones que las propias impuestas por el legislador con carácter general.

### III.2.1.2.- Las Entidades Gestoras de la Seguridad Social y las Mutuas de Accidentes de Trabajo

Tal y como se establece en el artículo 2.1.b) de la *Ley 19/2013, de 19 de Diciembre*, las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, los Servicios Comunes y las Mutuas de Accidentes de Trabajo son otros de los sujetos obligados a la Transparencia activa. Sin embargo, no pueden estudiarse de manera equivalente (Barrero Rodríguez, 2014).

Parece que no caben dudas sobre la naturaleza pública de las primera de ellas, estos es, de las Entidades Gestoras y de los Servicios Comunes –a tenor de lo expresado en el artículo 59<sup>353</sup> del *Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de Junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social*, especialmente, en lo que concierne a la Tesorería General de la Seguridad Social–. Sin embargo, se pueden suscitar, en un futuro, ciertas incógnitas ya que el legislador considera que forman parte de la denominada Administración Instrumental. Tal es así que les es aplicable el contenido específico de la Disposición Adicional 6<sup>a</sup><sup>354</sup> de la *Ley 6/1997, de 14 de Abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado* y que, a su vez, se ha visto afectada por la *Ley 27/2011, de 1 de Agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*<sup>355</sup>.

Con las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, se puede suscitar otra duda, ya que éstas, aún cumpliendo funciones públicas, no dejan de tener una marcada naturaleza privada, que puede provocar su exclusión del ámbito de

---

<sup>353</sup> Contenido del artículo 59: “*Las Entidades Gestoras tienen la naturaleza de entidades de derecho público y capacidad jurídica para el cumplimiento de los fines que les están encomendados*”.

<sup>354</sup> Su contenido es el que sigue: “*a las Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social les serán de aplicación las previsiones de esta Ley, relativas a los Organismos autónomos, salvo lo dispuesto en el régimen de personal, económico-financiero, patrimonial, presupuestario y contable, así como el relativo a la impugnación y revisión de sus actos y resoluciones y a la asistencia jurídica, que será el establecido por su legislación específica, por la Ley General Presupuestaria en las materias que sea de aplicación y supletoriamente por esta Ley*”. Las incógnitas se suscitan porque si en materias tan importantes como la de personal, la presupuestaria y la de impugnación rige un contenido legal específico, las aludidas materias parece que pueden escapar del régimen general de Transparencia que ordena la actividad administrativa para estos entes autónomos. De todos modos, parece que es voluntad del legislador, a tenor del artículo 2.1.b) de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre de 2013*, incluir a todas ellas en su ámbito de aplicación, en virtud del Principio de Supletoriedad.

<sup>355</sup> Concretamente, en su Disposición Adicional 7<sup>a</sup>, cuando se señala que deben integrarse en la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social muchas de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, entre las que se encuentran la Tesorería General.

aplicación de la *Ley 19/2013, de 19 de Diciembre*. Hubiera sido mejor incluirlas dentro del ámbito subjetivo reconocido en el artículo 4 de la aludida *Ley*.

### *III.2.1.3.- Otras Entidades Públicas*

Tal y como establece en el artículo 2.1.c) de la *Ley 19/2013, de 19 de Diciembre*, también quedan incluidas dentro de su ámbito subjetivo de aplicación los Organismos Autónomos<sup>356</sup>, las Agencias Estatales<sup>357</sup>, las Entidades Públicas Empresariales y las Entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida legalmente, tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.

Si bien parece no suscitarse mayores dudas a la hora de incluir a los tres primeros órganos –esto es, Organismos Autónomos, Agencias Estatales y Entidades Públicas Empresariales– dentro de este precepto<sup>358</sup>, sin embargo, por mayor corrección jurídica, quizás hubiera sido mejor incluir a las Entidades de Derecho Público en la siguiente letra del articulado.

Como puede desprenderse del artículo 2.1.d) de la *Ley 19/2013, de 19 de Diciembre*, las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, también quedan incluidas en el ámbito subjetivo de la Transparencia<sup>359</sup>. Y ello sin tener

---

<sup>356</sup> No obstante, conforme se estipula en la Disposición Adicional 10ª de la *Ley 6/1997, de 14 de Abril* –la cual ha sido recientemente modificada por la Disposición Final 2ª de la *Ley 15/2014, de 16 de Septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa*–, debemos tener en cuenta que ciertos Organismos Autónomos se rigen por su normativa específica y, supletoriamente por el régimen general de tal categoría y ello afecta a su nivel de sujeción a la Transparencia. Estos Organismos Autónomos son la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Consejo de Seguridad Nuclear, las Universidades no transferidas, la Agencia Española de Protección de Datos, el Consorcio de la Zona Especial Canaria, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Museo Nacional del Prado y el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía.

<sup>357</sup> En virtud de la Disposición Adicional 5ª.1 de la *Ley 28/2006, de 18 de Julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos*.

<sup>358</sup> A tenor del artículo 43.1 de la *Ley 6/1997, de 14 de Abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*.

<sup>359</sup> Se destaca que todas las Leyes y Proyectos de Ley autonómicos en materia de Transparencia, no incluyen un número de sujetos mayor que el que ya comprende la Ley estatal, exceptuando el caso del Proyecto de Ley de Aragón, en donde también se incluyen a los consorcios y los fondos propios.

en cuenta el grado de autonomía que presenten, la forma que adquieran o el ámbito en el que se desarrollen<sup>360</sup>.

Mención expresa hace la *Ley estatal de Transparencia* a las Universidades públicas quienes, en su actividad investigadora, docente y de estudio, también deben cumplir con las obligaciones legales de publicidad activa y pasiva<sup>361</sup>.

Por cerrar este punto, destacaría que uno de los Entes que la *Ley estatal* no recoge<sup>362</sup> pero que se puede incluir en el ámbito subjetivo de la Transparencia es el Consorcio Administrativo, definido por Nieto García (1997:71) como un “*prototipo, junto a la mancomunidad, de corporación interadministrativa*”, lo cual entronca perfectamente con el contenido dispuesto en la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*<sup>363</sup>.

Este aparente olvido puede deberse a que la doctrina no se pone de acuerdo en determinar la naturaleza jurídica que posee el consorcio. Así, para algunos, el consorcio administrativo es un ente público de naturaleza instrumental, asociativa y voluntaria, que pueden constituir las Administraciones Públicas entre sí o con entidades privadas sin ánimo de lucro para la realización de actividades o servicios (Nieto García, 1997). Para otros, el consorcio administrativo –pese a tener personalidad jurídica propia-, es una simple modalidad de gestión de servicios y no un ente territorial. Una definición más general sobre el consorcio es la que ofrece Martín Mateo (1970:41), como una “*técnica instrumental de base asociativa, al servicio de fines de relevancia pública*”.

---

<sup>360</sup> En este sentido, la *Ley de Transparencia* es mucho más laxa que la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*, pues ésta última sólo considera a las Entidades de Derecho Público como Administración Pública si reúnen las características que se recogen en el artículo 3.2.e) del *Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de Noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público*, cuales son que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro, o que no se financien mayoritariamente con ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida a la entrega de bienes o a la prestación de servicios.

<sup>361</sup> En idéntico sentido se pronuncian las Leyes autonómicas sobre Transparencia de Extremadura, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña, y los proyectos de ley de Aragón y Asturias.

<sup>362</sup> No ocurre lo mismo con la legislación autonómica, pues Extremadura, Andalucía y la Rioja –además de los proyectos de ley de Aragón y Asturias–, reconocen expresamente a los consorcios administrativos dentro de su ámbito subjetivo de aplicación.

<sup>363</sup> En concreto, en el artículo 6 de ésta.

#### III.2.1.4.- Las Corporaciones de Derecho Público

Tal y como establece el artículo 2.1.e), quedan incluidas en el ámbito subjetivo de la *Ley 19/2013, de 19 de Diciembre*, las Corporaciones de Derecho Público, pues a pesar de su denominación y de estar sujetas al Derecho privado, en algunos aspectos pueden quedar sometidas al Derecho Administrativo si sus titulares desempeñan, por atribución del Ordenamiento Jurídico o delegación expresa de la Administración, ciertas facultades de orden administrativo sobre sus propios miembros.

Estas Corporaciones ya estaban sujetas a la obligación de publicidad pasiva en virtud de la legislación vigente<sup>364</sup>, pero la *Ley de Transparencia* ha querido hacer una mención expresa de éstas, además de ofrecerles la potestad de celebrar convenios de colaboración con las Administraciones Públicas o con el organismo que ejerza la representación en su ámbito concreto de actividad<sup>365</sup>, para dar cumplida cuenta a dicho deber.

#### III.2.1.5.- Otros Poderes Públicos

Este ámbito subjetivo de aplicación ha suscitado mayor polémica en la fase de tramitación parlamentaria, sobre todo en lo que concierne a la posible sujeción de la Casa Real<sup>366</sup> a los criterios de Transparencia. Por lo pronto, tal y como establece la *Ley 19/2013, de 19 de Diciembre* en su artículo 2.1.e) la Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General

---

<sup>364</sup> Ello se desprende de la aplicación supletoria de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre* a este tipo de órganos y del artículo 2.4.1.d) de la *Ley 27/2006, de 18 de Julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, donde se señala la obligación de publicidad para “*las Corporaciones de Derecho Público y demás personas físicas o jurídicas cuando ejerzan, con arreglo a la legislación vigente, funciones públicas, incluidos Notarios y Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles*”.

<sup>365</sup> Tal y como se establece en la Disposición Adicional 3ª de la Ley de Transparencia estatal.

<sup>366</sup> En relación a esa polémica, puede señalarse que ni el *Decreto 2942/1975, de 25 de Noviembre, por el que se crea la Casa de Su Majestad el Rey*, ni el *Real Decreto 434/1988, de 6 de Mayo, sobre reestructuración de la Casa Real*, establecen de forma clara el régimen jurídico de sus actos, para poderlos catalogar de naturaleza administrativa o para que estén sujetos a la *Ley estatal de Transparencia*. Por otro lado, al margen de tal consideración, se han formulado algunas críticas por la utilización que la norma hace de la expresión «actividades sujetas a Derecho Administrativo» en lugar de «actividades en materia de personal, contratación y gestión patrimonial», al entender la segunda comprensiva de un mayor número de actos que la primera. No obstante, no debe obviarse el hecho de que una parte sustancial de la actividad de la Casa, se desarrolla desde el aparato de la Administración General del Estado, de modo que nada impide que, a través de esta vía, pueda accederse a la información sobre ella.

del Poder Judicial, el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas<sup>367</sup>, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, están incluidas en el ámbito de aplicación de la *Ley de Transparencia estatal*. Además del tan amplio y variado espectro de instituciones que vienen formuladas en dicho precepto, el matiz final es importante, pues a ellas sólo se les aplicará la obligación de Transparencia activa si ejercen funciones administrativas. Consideramos que tal apreciación limita en un grado excesivo y nocivo para la Democracia, la apertura de instituciones que cobran una especial trascendencia pública y que hubiera sido más conveniente hacer alusión, en términos generales, a funciones públicas.

Al utilizar el legislador estatal el término “*actividades sujetas a Derecho Administrativo*”<sup>368</sup>, parece haber optado por fiscalizar las actuaciones auxiliares de estos órganos que son susceptibles de control jurisdiccional –sobre todo, en lo que concierne a personal, contratación y gestión patrimonial–, olvidándose, con ello, de otras actuaciones que, sin ser accesorias o de carácter secundario, también cobran especial trascendencia en Democracia, como puedan ser las relacionadas con la adopción de decisiones que afectan al interés colectivo. Señalo, pues, mi disconformidad con tal precepto, pues lo mismo que se habla de autoridad pública, es más correcto hablar de actividad pública, toda vez que esta última engloba también –pero no con carácter exclusivo–, las actividades administrativas<sup>369</sup>.

Por otro lado, también se puede observar en el artículo 2.1.e) de la *Ley de Transparencia*, que se incluyen órganos no únicamente ejecutivos, sino también legislativos y judiciales, siguiendo la tendencia general de países como Canadá, Estados Unidos, México o Finlandia, y superando así la anquilosada tradición europea de limitar

---

<sup>367</sup> Se puede observar que la tipología contenida en este epígrafe equivale, en su mayoría, a lo que jurisprudencialmente se conoce como: a) “*órganos constitucionales*” –Jefatura de Estado, Cámaras Legislativas, Gobierno, Tribunal Constitucional y Consejo General del Poder Judicial–, y b) “*órganos de relevancia constitucional*” –Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo–. Tales órganos constituyen el ámbito subjetivo de la *Ley de Transparencia Pública* bajo la denominación de “*Otros Poderes Públicos*”, exceptuando de dicho ámbito el Gobierno, y añadiendo en éste el Banco de España, el Consejo Económico y Social y otros análogos.

<sup>368</sup> De forma inversa a la que lo hace la *Ley de Transparencia*, la ya aludida *Ley 27/2006, de 18 de Julio*, señala que quedan excluidos de la obligación de publicidad pasiva las instituciones que “*actúen en el ejercicio de funciones legislativas o judiciales*”.

<sup>369</sup> Cuando analice con posterioridad el ámbito objetivo de la Ley de Transparencia, redundaré en tal postura, pues el legislador incluye en éste todo tipo de información, más allá de la meramente sujeta a Derecho Administrativo.

la publicidad pasiva al ámbito de poder ejecutivo –como ha ocurrido en Francia o Italia–. Esta aportación ya viene reflejada en el contenido del *Convenio del Consejo Europeo n° 205* pero de forma descafeinada. Si bien éste incluye, dentro de la noción de autoridad pública, a los órganos legislativos y judiciales, sólo lo hace “*en cuanto realizan funciones administrativas según la normativa nacional propia*”<sup>370</sup>.

Como ha podido observarse, la sujeción a la publicidad de los órganos legislativos –el Congreso, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas–, sólo es predicable para sus actividades administrativas, estableciéndose la obligación de que éstos incorporen, a su normativa específica, las reglas de Transparencia básicas para el conjunto de la actividad que realizan<sup>371</sup>. De igual modo considero que es más correcto hablar de actividades públicas y no sólo administrativas y que la *Ley 27/2006, de 18 de Julio, que regula los Derechos de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente*, guarda una redacción más correcta, al delimitarlas en negativo y no en positivo.

En lo referente al Tribunal Constitucional, parece obvia su inclusión en el ámbito subjetivo de la Transparencia por la relevancia de su cometido en sociedad, al ser el intérprete supremo de la *Carta Magna* para la convivencia pacífica<sup>372</sup>. Pero una vez más, el legislador ha optado por incluir solamente sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.

Mayor problemática entraña la inclusión de las actividades administrativas del Consejo General del Poder Judicial en la *Ley de Transparencia*. La labor que tal institución desempeña no es jurisdiccional sino gubernativa, por lo que la actuación completa de dicho Consejo debiera estar, íntegramente, sometida a los deberes de publicidad. De igual manera y al no tratarse del único órgano ejecutivo del poder judicial, también debieran estar sujetos a los requerimientos de la *Ley 19/2013, de 9 de*

---

<sup>370</sup> Aunque deja la puerta abierta a la inclusión de otras actividades, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1.2 del citado *Convenio n° 205*, no ratificado por España hasta la actualidad.

<sup>371</sup> En virtud de la Disposición Adicional 8ª de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*.

<sup>372</sup> A tenor de lo dispuesto en el Título IX de la *Constitución Española de 1978* y del artículo 1 de la *Ley Orgánica 2/1979, de 3 de Octubre, del Tribunal Constitucional*.

*Diciembre*, las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia<sup>373</sup>.

Por lo demás, tal y como señala Fernández Ramos (2014:115), queda fuera de toda duda la inclusión de la “*administración de la Administración de Justicia*”<sup>374</sup>, dentro del ámbito de aplicación de la *Ley de Transparencia*.

Si se atiende al razonamiento que ha llevado al legislador a incluir en el ámbito subjetivo de la *Ley de Transparencia* las actividades administrativas del Banco de España, resulta “*un añadido perturbador que rompe la homogeneidad del apartado*” (Fernández Ramos, 2014), pues bien hubiera podido incluirse a esta institución independiente en el apartado de 2.1.e) de la citada *Ley*. Además, si se encorseta nuevamente la obligación de publicidad del Banco de España a sus actividades regidas por Derecho Administrativo, la exclusión de las que no lo son es amplísima<sup>375</sup>, por lo que carecería de sentido práctico aplicar a esta institución la *Ley de Transparencia*.

En el caso del Tribunal de Cuentas, pese a estar en clara conexión con el poder legislativo por su dependencia directa de éste<sup>376</sup>, no podemos catalogarle como órgano legislativo en sí, ya que por la función de enjuiciamiento de la responsabilidad contable, sería más preciso señalar que éste tiene una marcada función judicial que, como hemos visto, queda excluida como tal del ámbito subjetivo de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*. No así su función de fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público<sup>377</sup>, que si es objeto de obligada publicidad.

El Defensor del Pueblo tampoco puede decirse que se trate de un órgano legislativo aunque guarda una fuerte vinculación con este poder, ya que se constituye como Alto Comisionado de las Cortes Generales designado por éstas para la defensa de

---

<sup>373</sup> Tal y como se desprende del artículo 122 de la *Constitución Española de 1978* y del artículo 104 de la *Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial*.

<sup>374</sup> A tal término alude el Tribunal Constitucional en la *Sentencia 105/2000, de 13 de Abril de 2000*, entre otras.

<sup>375</sup> Conforme al artículo 1 de la *Ley 13/1994, de 1 de Junio, de Autonomía del Banco de España*. A ello hay que unir la limitación propia en publicidad recogida en el artículo 14.1.i) de la *Ley de Transparencia* y referida a la materia de política monetaria.

<sup>376</sup> A tenor del artículo 136.1 de la *Constitución Española de 1978*.

<sup>377</sup> Tal y como figura en el artículo 2 de la *Ley Orgánica 2/1982, de 12 de Mayo, del Tribunal de Cuentas*.

los derechos comprendidos en el Título I de la *Constitución*<sup>378</sup>. Sin embargo, es de tal importancia su labor de supervisión de la actividad de la Administración Pública, que no queda lugar a dudas sobre su inclusión en el ámbito subjetivo de la *Ley estatal*, al igual que ocurre con sus análogos autonómicos.

Para terminar el presente epígrafe, también señalaría que la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre* incluye, dentro de su ámbito subjetivo, a la que puede calificarse como Administración Consultiva –esto es, el Consejo de Estado y el Consejo Económico y Social e instituciones análogas<sup>379</sup>–, no por considerarla un órgano legislativo, sino por su clara vinculación con la actividad de Gobierno<sup>380</sup>.

### III.2.1.6.- Las Sociedades Mercantiles de capital mayoritario público

Tal y como establece el artículo 2.1.g) de la *Ley 19/2013, de 19 de Diciembre*, quedan incluidas en su ámbito subjetivo de aplicación de la publicidad activa y pasiva las sociedades mercantiles, en cuyo capital social la participación directa o indirecta del resto de entidades prevista en el artículo, sea superior al cincuenta por ciento, en un intento férreo del legislador por controlar el gasto público y la asignación de recursos, así como la finalidad de los presupuestos de éstas.

Este criterio cuantitativo del cincuenta por ciento es el que prevalece en buena parte de la legislación española, tanto en materia de Transparencia como en otras esferas de regulación. Sin embargo, estimo que la normativa europea y cada vez más parte de la normativa estatal, se están haciendo eco del criterio cualitativo para la inclusión de las Sociedades Mercantiles en los ámbitos subjetivos de las leyes, toda vez que sin poseer el capital descrito, los poderes públicos pueden ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de las normas que la rigen o de la

---

<sup>378</sup> Así se establece en el artículo 54 de la *Constitución Española* y en el artículo 1 de la *Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril, del Defensor del Pueblo*.

<sup>379</sup> De igual modo, destacaría el hecho de que algunas Comunidades Autónomas como Andalucía, incluyan como Administración Consultiva a los Consejos Audiovisuales.

<sup>380</sup> El artículo 107 de la *Constitución* y el artículo 1 de la *Ley Orgánica 3/1980, de 22 de Abril, del Consejo de Estado*, definen al Consejo de Estado como supremo órgano consultivo del Gobierno. A su vez, el artículo 131.2 de la *Constitución* y el artículo 1 de la *Ley 21/1991, de 17 de Junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social*, catalogan al Consejo Económico y Social como su órgano de asesoramiento y colaboración en materia socioeconómica y laboral.

participación financiera<sup>381</sup>. Por tanto, el criterio cualitativo permite que los ciudadanos podamos conocer una mayor información sobre este tipo de entidades.

Lo cierto es que el ya derogado artículo 37 de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre* no incluía a este tipo de sociedades en su ámbito subjetivo de aplicación, como ahora tampoco lo hace el *Convenio nº 205*, ni la *Ley 27/2006, de 18 de Julio*, ni la propia *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*. En lo que respecta la legislación autonómica, Leyes como la balear sí que han incluido a las Sociedades Mercantiles referidas en su articulado.

Por otra parte, aunque la inclusión de tales Sociedades resulta novedosa en el ámbito de la Transparencia, no lo es en otras esferas jurídicas conexas, pues la propia *Ley 16/1985, de 25 de Junio, del Patrimonio Histórico Español* dispone que el patrimonio documental no sólo está constituido por aquellos documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter público, sino también aquellos generados, conservados o reunidos por las personas jurídicas en cuyo capital participe mayoritariamente el Estado u otras entidades públicas y por las personas privadas, ya sean éstas físicas o jurídicas<sup>382</sup>.

En todo caso, me parece excelente la labor de incluir a estas Sociedades Mercantiles en el ámbito subjetivo de las Leyes de Transparencia en España, aunque mi opción hubiese sido que el criterio adoptado para su inclusión fuese el cualitativo y no el cuantitativo, en aras a que el ciudadano pueda estar mayor y mejor informado. Al respecto, no puede olvidarse que los Consejos de Administración de este tipo de entidades, constituyen uno de los retiros políticos más reiterados por antiguos miembros de las instituciones político-administrativas.

---

<sup>381</sup> Así se establece en el artículo 2.1 de la *Ley 4/2007, de 3 de Abril, de Transparencia de las relaciones financieras entre las Administraciones Públicas y las empresas públicas y de Transparencia financiera de determinadas empresas*.

<sup>382</sup> Tal y como aparece reflejado en el artículo 49.2 de la citada norma.

### III.2.1.7.- Las Fundaciones del Sector Público

Tal y como establece el artículo 2.1.h) de la *Ley 19/2013, de 19 de Diciembre*, se incluyen como sujetos obligados a la publicidad activa y pasiva las fundaciones<sup>383</sup> del sector público previstas en la legislación de tal materia. A simple vista, el precepto no entraña mayor complicación pero no debe pasarse por alto el hecho de que, si bien existe una legislación básica que regula las fundaciones estatales, cada Comunidad Autónoma es la encargada de legislar específicamente dicha entidad en su respectivo ámbito de actuación<sup>384</sup>.

Quizás la *Ley de Transparencia* podría haber acotado más este sujeto si hubiera tomado como referencia el artículo 3.1.f) del *Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público*, cuando define a éstas como las que se constituyen con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el Sector Público, o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un cincuenta por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.

### III.2.1.8.- Las asociaciones interadministrativas

Tal y como establece el artículo 2.1.i) de la *Ley 19/2013, de 19 de Diciembre*, se incluyen en su ámbito subjetivo las asociaciones constituídas por las Administraciones, organismos y entidades públicas. A su vez, también se incluyen los órganos de cooperación previstos en el artículo 5<sup>385</sup> de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre*.

Tal inclusión no resulta tampoco novedosa, pues el artículo 2.g) de la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre sobre Reutilización de la Información del Sector Público*

---

<sup>383</sup> A tenor del artículo 2.1 de la *Ley 50/2002, de 26 de Diciembre, de Fundaciones*, se consideran como tales: “*las organizaciones constituidas sin fin de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general*”.

<sup>384</sup> No obstante, destacaría el hecho de que la totalidad de la legislación autonómica en materia de Transparencia aprobada hasta la fecha, como aquella que está en trámite parlamentario, incluyen en su ámbito subjetivo de aplicación a las fundaciones.

<sup>385</sup> Contenido del artículo 5.1: “*La Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas pueden crear órganos para la cooperación entre ambas, de composición bilateral o multilateral, de ámbito general o de ámbito sectorial, en aquellas materias en las que exista interrelación competencial, y con funciones de coordinación o cooperación según los casos*”.

y el artículo 3.1.i) del *Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público*, ya registraron en su ámbito subjetivo dichas asociaciones.

### **III.2.2.-Los sujetos obligados por criterio financiero**

Si en el epígrafe anterior he analizado aquellos sujetos obligados a la publicidad activa y pasiva en el nivel más elevado de Transparencia desde un criterio funcional, el artículo 3 de la *Ley 19/2013, de 19 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, recoge otra serie de sujetos con determinadas obligaciones de publicidad (Fernández Ramos, 2014), en un nivel medio de Transparencia (Ares González, 2014) y siguiendo un criterio financiero (Barrero Rodríguez, 2014). Son los que a continuación se enumeran.

#### III.2.2.1.- *Los Partidos Políticos, las Organizaciones Sindicales y las Organizaciones Empresariales*

Tal y como establece el artículo 3.a) de la *Ley 19/2013, de 19 de Diciembre*, los partidos políticos, las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales también están obligadas a la Transparencia.

Los partidos políticos aún sin ser órganos del Estado ni titulares del poder público, “*forman parte esencial de la arquitectura constitucional y realizan funciones de una importancia constitucional primaria*”<sup>386</sup> y son de gran trascendencia para la vida democrática de las sociedades, cuales son la expresión del pluralismo político (Mella Márquez, 1997), la concurrencia a la formación y manifestación de la voluntad popular y la canalización de la participación política<sup>387</sup>. Ello les hace merecedores de ser incluidos en el ámbito subjetivo de la *Ley 19/2013, de 19 de Diciembre*, como sujetos obligados a la publicidad pasiva.

---

<sup>386</sup> Así queda reflejado en la Exposición de Motivos de la *Ley Orgánica 6/2002, de 27 de Junio, de Partidos Políticos*.

<sup>387</sup> Tal y como queda reflejado en el artículo 6 de la *Constitución Española*. En idéntico sentido se ha manifestado el Tribunal Constitucional –en concreto, en el Fundamento Jurídico 3º de la *Sentencia 10/1983, de 21 de Febrero de 1983* y en el Fundamento Jurídico 5º de la *Sentencia 48/2003, de 12 de Marzo de 1983*–, señalando que los partidos políticos son instituciones jurídico-políticas que actualizan, como voluntad del Estado, la voluntad popular.

Cuestión distinta es lo referido a la publicidad activa de los partidos políticos a la que, recordemos, no les obliga la *Ley de Transparencia estatal*<sup>388</sup>. Sin embargo, la normativa específica de estas organizaciones ya alude –siendo de agradecer–, a cierto criterio aperturista en favor de su Transparencia activa<sup>389</sup>, más allá de la lenta y desactualizada publicidad de su fiscalización anual que se realiza desde el Tribunal de Cuentas. El esfuerzo del legislador debe ir por este camino en un futuro próximo.

Por tanto, pese a que el articulado de la *Ley de Transparencia* no hace mención expresa a ningún criterio cuantitativo financiero específico para incluir a los partidos políticos en su ámbito subjetivo de aplicación, he preferido enunciarlos bajo tal criterio por la necesidad tan relevante, en mi opinión, para la sociedad de fiscalizar su financiación<sup>390</sup>, para asegurar el correcto cumplimiento de la dimensión política que desempeñan.

---

<sup>388</sup> En la legislación autonómica, los partidos políticos sólo se incluyen en el ámbito subjetivo de las normas que se han aprobado con posterioridad a la Ley estatal. Avanzando en este mismo sentido, merece especial mención el artículo 5.1. de la *Ley 1/2014, de 24 de Junio de Transparencia de Andalucía*, pues da un paso adelante en la obligación hacia la publicidad activa –y no sólo pasiva de éstos–, ya que reconoce que: “cuando estas entidades accedan a la financiación de sus actividades y funcionamiento ordinario a través de subvenciones y ayudas financiadas con cargo al presupuesto de la Junta de Andalucía, podrán ser sometidas, además, a exigencias de publicidad específicas aplicando criterios de Transparencia análogos a los previstos en materia de publicidad activa en esta ley para las entidades sujetas (...), respetando en todo caso la naturaleza privada de estas entidades y las finalidades que las mismas tienen reconocidas”.

<sup>389</sup> Tal y como queda reflejado en la Exposición de Motivos de la *Ley Orgánica 5/2012, de 22 de Octubre, de reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de Julio, sobre financiación de los partidos políticos*. Así, por un lado se establece que los partidos políticos, fundaciones y asociaciones vinculadas deberán –una vez emitido por el Tribunal de Cuentas el informe de fiscalización que corresponda en cada caso– hacer pública preferentemente a través de su Sitio Web, determinada información de índole contable. Por otro lado, se introduce la obligación para los partidos políticos de notificar al Tribunal de Cuentas las donaciones recibidas superiores a 50.000 euros y las de bienes inmuebles, así como todos los acuerdos a los que lleguen con entidades de crédito en relación a las condiciones de su deuda. A mayor abundamiento, en lo que respecta a las fundaciones vinculadas, éstas habrán de notificar al Tribunal de Cuentas todas las donaciones efectuadas por personas jurídicas.

<sup>390</sup> Así, como manifiesta Sánchez Medero (2014), no puede olvidarse que, aunque el modelo de financiación electoral en España es mixto –tanto público como privado–, éste no deja de ser predominantemente público (canalizado a través de subvenciones directas e indirectas), y marcado claramente por la fuerza electoral y la representación parlamentaria que obtienen los partidos políticos en los procesos electorales, a tenor del contenido de la *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, de Régimen Electoral General* y de la *Ley Orgánica 8/2007, de 4 de Julio, sobre Financiación de Partidos Políticos*. Así, los ingresos públicos abarcan tanto recursos económicos –en forma de subvenciones– como ayudas en especie, y son los siguientes: subvenciones por resultados electorales, que cubren los gastos electorales de participación que cada formación política realice; subvenciones por los envíos postales de sobres, papeletas o propaganda electoral (conocido como mailing); cesiones de espacios gratuitos de propaganda electoral en los medios de comunicación de titularidad pública; o cesiones gratuitas de espacios y locales para la colocación de la propaganda electoral o para la realización de reuniones electorales y actos de campaña. Por tanto, para garantizar la competitividad de partidos y asegurar así el correcto uso del dinero público, es preciso que sean lo más transparentes posibles.

Análisis similar merece, en este último sentido aludido, el caso de las organizaciones sindicales y de las organizaciones empresariales, ya que además de recibir importantes fondos públicos con los que costear su funcionamiento, cumplen una función social extraordinaria, más allá de ser “*únicamente asociaciones privadas representantes de sus afiliados*”<sup>391</sup>. Piénsese, además, en la función de representación que desempeñan en los diálogos y en la concertación social<sup>392</sup>.

Todos los entes enunciados en este epígrafe –esto es, partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales–, están siendo incluidos en el ámbito subjetivo de las leyes autonómicas de Transparencia, aprobadas con posterioridad a la básica estatal de tal materia<sup>393</sup>.

Merece especial mención la inclusión, en el ámbito subjetivo de la *Ley de Transparencia de Cataluña*<sup>394</sup>, de los grupos de interés. Como se verá posteriormente, estos grupos cada vez están tomando mayor importancia en el proceso de elaboración de las políticas públicas y, desde hace años, se está pidiendo una regulación pormenorizada sobre éstos y la creación de un registro público donde figuren y consten todos ellos, a los efectos de desarrollar, con una mayor garantía, sus funciones dentro del sistema político. En base a lo anterior, Cataluña ha sido una Comunidad Autónoma pionera en tal regulación, pues su aludida *Ley de Transparencia* incluye un Título específico dedicado a ellos. De igual modo, la norma citada obliga a los grupos de interés a ser transparentes, informando constantemente sobre las actividades que realizan, los clientes que posean, las personas o las organizaciones para las que trabajen y las cantidades económicas que reciban.

---

<sup>391</sup> Así se desprende del contenido de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1986, de 30 de Enero de 1986*.

<sup>392</sup> A título ejemplificativo, la *Ley Foral 22/2014, de 12 de Noviembre, por la que se crea el Consejo Navarro del Diálogo Social en Navarra*, pone de manifiesto la importante función que cumplen estas organizaciones como canales de expresión del diálogo ciudadano para lograr la cohesión social y el progreso económico.

<sup>393</sup> Así aparecen normados en las *Leyes de Transparencia de Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña*.

<sup>394</sup> Concretamente, en su artículo 3.1.f).

### III.2.2.2.- Las entidades privadas subvencionadas

Tal y como establece el artículo 3.b) de la *Ley 19/2013, de 19 de Diciembre*, están obligadas a la publicidad pasiva todas las entidades privadas que perciban ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a cien mil euros o cuando, al menos, el cuarenta por ciento del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que éstos alcancen, como mínimo, la cantidad de cinco mil euros. Este hecho se ha venido a denominar bajo el término jurídico de “*financiación pública relevante*”, lo que implica el deber de dar publicidad a las actuaciones por parte de los entes que cumplan dicha característica económica.

Por ello, el legislador ha establecido un doble criterio: a) uno absoluto, para aquellas entidades que perciban más de cien mil euros; y b) otro relativo, mínimo de cinco mil euros si la cantidad de dinero percibida por la entidad representa, al menos, el cuarenta por ciento del total de los ingresos anuales. Con ello, el legislador busca la finalidad de acoger a un número suficiente de entes que justifique la previsión normativa, pero que a la vez no obligue a cualquiera que perciba una pequeña cantidad de dinero público, al cumplimiento de las obligaciones previstas.

Una de las controversias que pueden suscitarse es que, a tenor del contenido del artículo 2 de la *Ley 38/2003, de 17 de Noviembre, General de Subvenciones*, tampoco queda excesivamente claro qué subvenciones concretas existen<sup>395</sup>, si bien deja claro, en sentido negativo, las que no lo son<sup>396</sup>.

---

<sup>395</sup> Al respecto, en el artículo 2 de la citada Ley, se señala, de manera muy laxa, que subvención es “*toda disposición dineraria, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos: a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios; b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido; c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública*”.

<sup>396</sup> No se consideran subvenciones –a tenor del artículo 2.4 de la *Ley de Subvenciones*–, las que siguen: a) *Las prestaciones contributivas y no contributivas del Sistema de la Seguridad Social; b) Las pensiones asistenciales por ancianidad a favor de los españoles no residentes en España, en los términos establecidos en su normativa reguladora; c) En la medida en que resulten asimilables al régimen de prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad Social, las prestaciones asistenciales y los subsidios económicos a favor de españoles no residentes en España, así como las prestaciones a favor de los afectados por el virus de inmunodeficiencia humana y de los minusválidos; d) Las prestaciones a favor de los afectados por el síndrome tóxico y las ayudas sociales a las personas con hemofilia u otras coagulopatías congénitas que hayan desarrollado la hepatitis C; e) Las prestaciones derivadas del sistema de clases pasivas del Estado, pensiones de guerra y otras pensiones y prestaciones por razón de actos de terrorismo; f) Las prestaciones reconocidas por el Fondo de Garantía Salarial; g) Los*

Por otra parte, el precepto antes aludido hace referencia a las entidades privadas, de modo que quedan excluidas las personas físicas<sup>397</sup>. Del mismo modo, se desprende que la obligación de publicidad se genera a año vencido, por lo que una entidad puede tener dicho deber un año pero no todos los que le siguen.

El legislador estatal también ha previsto una excepción que aminora la carga a determinados sujetos obligados a la publicidad –a tenor del artículo 5.4 de la *Ley de Transparencia*–, puesto que señala que cuando se trate de entidades sin ánimo de lucro que persigan exclusivamente fines de interés social o cultural y cuyo presupuesto sea inferior a cincuenta mil euros, el cumplimiento de dichas obligaciones puede realizarse utilizando medios electrónicos puestos a su disposición por la Administración Pública de la que provenga la mayor parte de las ayudas o subvenciones públicas que perciba.

Para finalizar este punto, destacaría que, además de las obligaciones de Transparencia señaladas para dichos sujetos siguiendo un criterio económico, el artículo 8.2. de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre* también les obliga a que difundan activamente los datos relativos a los contratos, los convenios celebrados con una Administración Pública o las ayudas y las subvenciones recibidas de ésta última.

### **III.2.3.-Otros sujetos obligados**

El artículo 4 de la *Ley 19/2013, de 19 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, recoge otra serie de sujetos obligados indirectamente a la publicidad pasiva (Fernández Ramos, 2014), en un nivel bajo de Transparencia (Ares González, 2013), y de una manera indirecta (Barrero Rodríguez, 2014).

---

*beneficios fiscales y beneficios en la cotización a la Seguridad Social; y h) El crédito oficial, salvo en los supuestos en que la Administración pública subvencione al prestatario la totalidad o parte de los intereses u otras contraprestaciones de la operación de crédito. Del mismo modo, en el apartado 2 del aludido precepto, se excluyen “las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas, y las que se realicen entre los distintos agentes de una Administración cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Administración a la que pertenezcan, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tenga atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública”.*

<sup>397</sup> A tenor del dicho artículo estatal, la Iglesia Católica quedaría sujeta a la obligación de publicidad pasiva. Por si quedara alguna duda, la *Ley de Transparencia de Andalucía*, en su artículo 5.1., menciona expresamente la obligación de Transparencia de las iglesias, confesiones, comunidades y otras entidades inscritas en el Registro de Entidades Religiosas de la Comunidad Autónoma.

Así, tal y como establece la *Ley 19/2013, de 19 de Diciembre* en su artículo 4, están obligadas a la Transparencia las personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, teniendo con ello que suministrar información a la Administración, el organismo o la entidad a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento de la primera, extendiéndose esta obligación a los adjudicatarios de contratos del Sector Público. En este punto, se generan numerosas inquietudes a las que la jurisprudencia, estimo que deberá dar cumplida respuesta.

En primer lugar, debe destacarse que la *Ley de Transparencia* otorga una especial relevancia al deber de colaboración entre entidades públicas, lo cual no hace sino relacionarlo con mi hipótesis de investigación en la que, tal y como he tenido ocasión de reiterar, considero de vital importancia esa dependencia interna entre ellas para poder llevar a cabo una correcta función informadora institucional.

En cuanto a otro de sus términos, parece ser que el contenido del artículo 4 hace alusión más bien al ámbito objetivo de la *Ley de Transparencia* que a su ámbito subjetivo, pues lo importante no es al final quién remita información sino los datos que las organizaciones envíen<sup>398</sup>. El legislador tenía que haber sido mucho más preciso en este punto, ya que se trata de un precepto que puede suscitar inseguridad jurídica.

Amplia también puede resultar la definición de servicio público. Una concepción elaborada desde una perspectiva social y finalista defiende la noción laxa de servicio público como justificación misma del poder del Estado, en la medida en que la actuación de éste último sólo se legitimaría por la satisfacción de necesidades públicas de forma omnicomprendiva. Ello me lleva a distinguir el servicio público de la función pública, pues la prestación de servicio es de carácter fundamentalmente material o técnico, y no implica el ejercicio de autoridad, y también trata de procurar utilidades de las que pueden beneficiarse los individuos. La función pública es aquella actividad desarrollada por el poder público, desde una posición de supremacía, destinada a beneficiar a la colectividad en su conjunto.

---

<sup>398</sup> Por el contrario, el artículo 2.4.2º de la *Ley 27/2006, de 18 de Julio* refleja una redacción que considero mucho más acertada de la que tiene ahora la *Ley de Transparencia* estatal, ya que subjetiviza claramente tal extremo incluyendo el término de autoridad pública como “*las personas físicas o jurídicas cuando asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados*”.

Una concepción estricta de servicio público, implica calificarlo como una técnica concreta de gestión de los servicios esenciales, desarrollada por los poderes públicos para atender necesidades de interés general que los individuos no pueden satisfacer aisladamente y que, en su organización y funcionamiento, se encuentra sometida a un régimen de Derecho Público (Parada Vázquez, 2003). Partiendo de esta última definición, los servicios públicos tienen las características siguientes:

- a) No tienen por objeto satisfacer cualquier tipo de necesidad pública, sino sólo aquéllas que puedan calificarse de esenciales, es decir, como ha señalado el Tribunal Constitucional, aquéllas “*vinculadas a la satisfacción de derechos fundamentales, libertades públicas y bienes constitucionalmente protegidos*”<sup>399</sup>.
- b) Se precisa uniformidad en su prestación, la cual debe ser impersonal y general hacia la población que lo requiera, en condiciones de igualdad.
- c) La titularidad de la prestación del servicio público es siempre asumida por una Administración Pública y además, debe ser controlada por ella, aunque pueda ser gestionado por otros.
- d) Legalidad, pues la titularidad y la prestación del servicio público está sujeto a leyes que cuidan por la correcta satisfacción del mismo y para que no se desvíe la esencia y filosofía en el interés colectivo, tal y como figura en el art. 128 de la *Constitución Española de 1978*. En este punto, conviene diferenciar los servicios públicos esenciales de los denominados “servicios públicos impropios”. Éstos últimos son actividades que tienden a la satisfacción de intereses generales pero que sin estar reservadas expresamente al Estado ni calificadas como tal (la titularidad y responsabilidad no corresponden a las Administraciones Públicas), no pueden desarrollarse en un régimen puro de libertad económica. Las condiciones que los poderes públicos imponen para su autorización son muy

---

<sup>399</sup> A tenor del Fundamento Jurídico 10º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 26/1981, de 17 de Julio de 1981*.

parecidas a las de las concesiones pero no pueden ser consideradas de servicio público esencial.

- e) Suficiencia, ya que el servicio público debe contar con los medios económicos adecuados que garanticen la prestación en forma regular y eficiente.
- f) Continuación, porque el servicio público se presta a lo largo del tiempo, con carácter permanente, del que no se puede prescindir, por lo que su gestión ha de materializarse en prestaciones regulares y continuas.

Parada Vázquez (1993), enriquece también esta lista con un principio de vital importancia, cual es el principio de neutralidad como concreción del principio constitucional de objetividad en el funcionamiento de la Administración<sup>400</sup>. Así, los servicios públicos deben prestarse teniendo en cuenta las exigencias del interés general<sup>401</sup>, siendo ilícita su utilización con fines partidistas y como un medio de propaganda o favoritismo, garantizando el acceso a los mismos de los grupos sociales y políticos significativos y respetando el pluralismo de la sociedad.

Mi visión de servicio público<sup>402</sup> es amplia, con vistas a que las obligaciones de publicidad lleguen a todos los ámbitos de actividad pública y, con ello, sea conocida en su mayor extensión posible<sup>403</sup>.

---

<sup>400</sup> Tal y como recoge el artículo 103 de la *Constitución Española*.

<sup>401</sup> Esteve Pardo (2013) realiza una importante aclaración respecto de lo que puede entenderse como interés general en la actualidad, ya que éste no debe confundirse con la “*finalidad instrumental*” de las instituciones político-administrativas, la cual produce que: “*la pretensión autoprotectora y garantista del propio Estado entre en tensión con las garantías de autonomía de otros entes*” (p. 146). Por ello, el citado autor sostiene que: “*sólo la reducción y aligeramiento de la estructura del Estado, podría salvaguardar el mantenimiento de los derechos y prestaciones sociales*” (p. 155).

<sup>402</sup> Al respecto, comparto la visión ofrecida por el Síndic de Greuges de Catalunya (2012), cuando sostiene que la regla general debe ser la mayor apertura posible de información pública en un ámbito subjetivo ampliado, “*sin perjuicio de que pueda ser necesario establecer limitaciones específicas, siempre y cuando sean razonables y justificadas y tomen como punto de partida la regla general de libre acceso a la información relacionada con una concepción amplia de actividad pública*” (p. 27).

<sup>403</sup> De tal hecho se está haciendo eco la legislación autonómica, ampliando con ello el ámbito subjetivo de la Transparencia impuesta por la *Ley estatal*. Claro ejemplo de ello supone la inclusión, en el referido ámbito, de los adjudicatarios de contratos –como establece la *Ley andaluza* o la *Ley Riojana*–, de los conciertos –como establece la *Ley Extremeña*–, o de los concesionarios –como ocurre con la *Ley Gallega*.

Otro de los puntos conflictivos del artículo 4 de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, aparece cuando debemos determinar aquellos sujetos que se encuentren vinculados a otras entidades públicas para saber si están expuestos a las obligaciones de Transparencia o no. En tal sentido, Fernández Ramos (2014:126), considera que hubiera sido conveniente que el legislador hubiera establecido un precepto jurídico que obligase a cada entidad a publicar el listado de entes vinculados a ésta, para que pudiera ejercerse correctamente la publicidad pasiva.

Por otra parte, la *Ley estatal* tampoco deja claro a qué se refiere cuando señala que los sujetos obligados deben facilitar “*toda la información necesaria*”. ¿Se trata, pues, de facilitar la información que generan, la información que recopilan o ambas? Personalmente, considero que el deber de publicidad alcanza a toda la información que obra en su poder, sin más limitaciones que las propias que establece la *Ley*.

Pero si hay algo que llama poderosamente la atención es que, como regla general, ni la normativa estatal ni la normativa autonómica anterior a la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, excepto la *Ley de Andalucía*<sup>404</sup>, la *Canaria*, la *Catalana* y la *Murciana* que son posteriores—, se han hecho eco de las consecuencias jurídicas que pueden derivarse ante un incumplimiento de las exigencias informativas por parte de los sujetos obligados<sup>405</sup>, algo que ya sí se incluyó en otra normativa anterior a la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, como en el artículo 21.2 y 21.3 de la *Ley 27/2006, de 18 de Julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente*<sup>406</sup>.

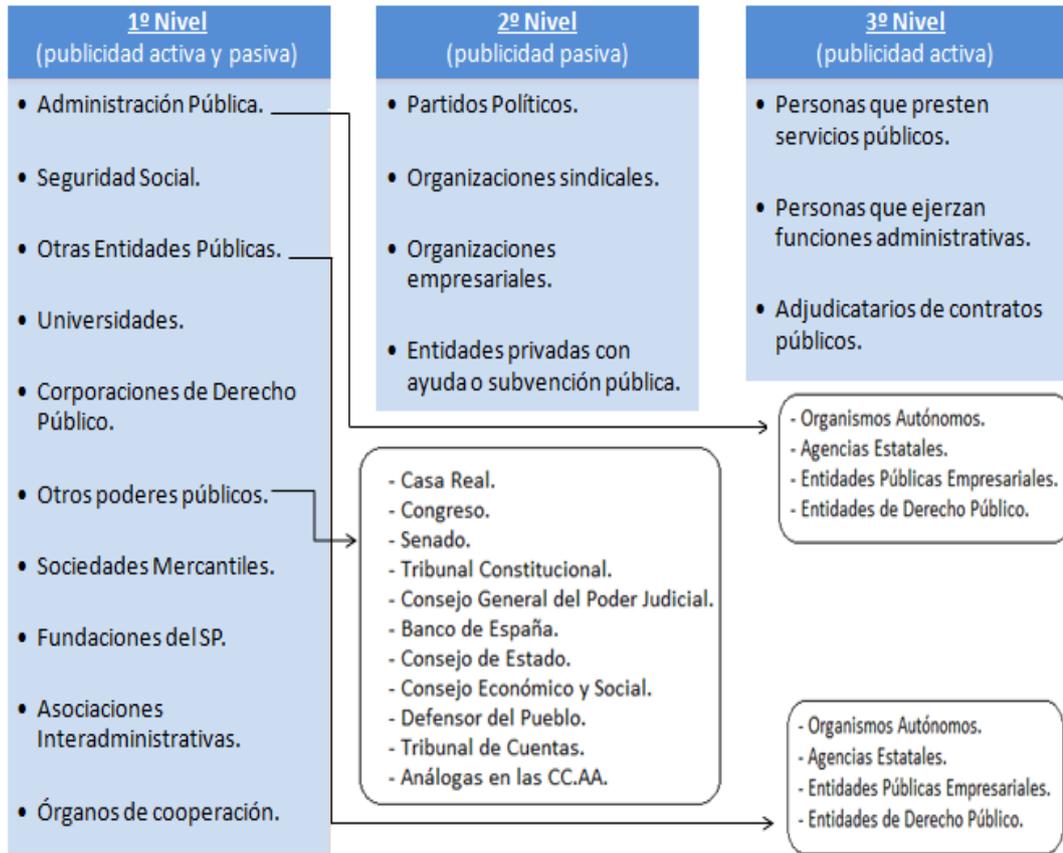
---

<sup>404</sup> Al respecto, el artículo 4.4. de dicha Ley autonómica señala que las Administraciones Públicas andaluzas pueden acordar la imposición de multas coercitivas una vez transcurrido el plazo para cumplir con la obligación informativa y sin que ésta hubiera sido atendida, por una cuantía que oscila de los cien a los mil euros, sin que pueda exceder del cinco por ciento del importe que habilite para el ejercicio de las funciones públicas o la prestación de los servicios.

<sup>405</sup> En el Capítulo VI de la investigación se analizará este punto con mayor detenimiento. No obstante, adelanto que estas leyes avanzan considerablemente en tal aspecto, hasta el punto que la *Ley de Canarias* incluye unos regímenes especiales a dichas obligaciones, la *Ley de Murcia* establece un régimen disciplinario específico ante el posible incumplimiento de éstas últimas y la *Ley de Cataluña* refleja el deber de publicidad que va a operar sobre ellas.

<sup>406</sup> Concretamente el aludido articulado recoge que, en caso de incumplimiento de las obligaciones de información, la Administración Pública “*requerirá a la persona objeto de la reclamación, de oficio o a instancia del solicitante, para que la cumpla en sus propios términos. Si el requerimiento fuera desatendido, la Administración Pública podrá acordar la imposición de multas coercitivas*”, calculadas atendiendo al interés público de la pretensión ejercitada.

**Tabla -4- El ámbito subjetivo de la Transparencia Pública**



Fuente: *elaboración propia.*

### **III.2.4.- La Administración Pública como ámbito subjetivo de la Transparencia**

Una vez analizado en este Capítulo el ámbito subjetivo general sobre el que se asienta la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia Pública, Derecho de Acceso a la Información y Buen Gobierno* en España, y vistas aquellas deficiencias y ambigüedades que pueden derivarse en su aplicación, me gustaría dejar clara mi postura al respecto. Así, lo primero que considero es que la regla general debe ser el libre acceso a toda la información pública posible. Y lo segundo, que es necesaria una concepción amplia de la actividad pública, para que la Transparencia pueda ser lo más efectiva posible y se produzca un auténtico cambio institucional.

En base a esta última afirmación –ya que la otra será objeto de análisis en el siguiente epígrafe–, estimo que la *Ley de Transparencia* no ha incluido a todos los sujetos obligados que hubiera sido conveniente. Quizás fuera interesante incluir el término de “*autoridad pública*”<sup>407</sup> en el articulado de dicha *Ley*. para obligar a la Transparencia activa y pasiva a cualquier sujeto que asuma responsabilidades públicas, que ejerza funciones públicas o que preste servicios públicos<sup>408</sup> y ampliar, de este modo, su ámbito subjetivo de aplicación.

No obstante, quiero poner de manifiesto el gran avance que ha supuesto, para la cultura democrática del país, la aprobación de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, a la vez que destaco el papel tan relevante que están desempeñando las leyes autonómicas de Transparencia, al depurar en su articulado las disfunciones que presenta la normativa básica estatal, además de ampliar y de enriquecer su contenido. Una de esas aportaciones más significativas que las Comunidades Autónomas debieran hacer y que, hasta el momento no se ha producido es, en mi humilde opinión, la inclusión de los Gobiernos en el ámbito subjetivo de aplicación de la Transparencia<sup>409</sup>, tanto por la importancia que adquieren como órganos esenciales del aparato del Estado como por su carácter representativo, así como por ser quienes dirigen la Administración Pública del país.

Aunque se verá con mayor detenimiento en el epígrafe siguiente, es preciso que el legislador realice un esfuerzo mayor por “*ciudadanizar la información pública y subjetivizar las exigencias de ésta*” (Cotino Hueso, 2014:66), incrementando con ello las esferas de publicidad activa y de publicidad pasiva de los sujetos obligados a la Transparencia, haciendo que ésta última alcance las mayores cuotas posibles para todos los obligados responsables o prestadores de las políticas y de los servicios públicos.

Por tanto, este análisis se centrará, tal y como he tenido ocasión de desarrollar en esta investigación, en destacar que la Administración Pública es uno de los sujetos más relevantes en cualquier sistema social, y que manifiesta una marcada dimensión política, motivo por el cual debe ser objeto de especial tratamiento como subordinado

---

<sup>407</sup> A tal término aluden la *Ley 27/2006, de 18 de Julio* y el *Convenio n° 205 del Consejo de Europa*.

<sup>408</sup> Así queda reflejado en el artículo 2.4.2 de la *Ley 27/2006, de 18 de Julio*.

<sup>409</sup> Pues tal y como se refleja en el artículo 1.2.1 del *Convenio n° 205 del Consejo de Europa*, se consideran autoridades públicas “*el Gobierno y Administración a nivel nacional, regional y local*”.

cualificado de la Transparencia. Esta institución se conforma como un conjunto de organizaciones cuyo funcionamiento y cuyos resultados cobran especial significación para el ciudadano, quien se relaciona de forma directa con el poder público a través de ella.

En relación con lo antedicho, mi hipótesis de investigación intentará tratar la política de reutilización de la información pública desde el concreto ámbito de la Administración Pública, pues considero que el cambio institucional que se produzca en ella, será el pilar central y primigenio que sostenga el cambio económico sobre el que se proyecta la aludida reutilización. En resumidas cuentas, tendré ocasión de tratar, a partir de ahora, el cambio administrativo “*volcado en construir desde cimientos nuevos una Administración relacional, coordinadora y cooperativa*” (Peña Díez, 2010:60), con la que ser capaces de entender el cambio económico que promueve la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre* en España.

Me aventuro a ofrecer un catálogo de entidades que, en mi opinión, bien pudieran considerarse Administración Pública, a efectos de determinar el ámbito subjetivo de la *Ley de Transparencia* en torno a dicho sujeto<sup>410</sup>. Así, pueden distinguirse los siguientes entes públicos que, siguiendo la normativa vigente, conforman la Administración Pública y, con ello, una parte relevante del ámbito subjetivo de la Transparencia, como sujetos obligados tanto a la publicidad activa como a la publicidad pasiva, en toda su extensión y contenido:

- a) La Administración Territorial, esto es, la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y las Entidades que integran la Administración Local.

---

<sup>410</sup> Para ello, he tenido en cuenta la legislación estatal más destacable que versa sobre tal sujeto. En concreto, he consultado el artículo 2 de la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre, de Reutilización de la Información del Sector Público*, el artículo 1.2 del *Convenio nº 205 del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, firmado el 18 de Junio de 2009*, el artículo 3.2 del *Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de Noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público* y el artículo 2.4 de la *Ley 27/2006, de 18 de Julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente*.

- b) Las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social, así como las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales colaboradoras.
- c) La Administración Instrumental, esto es, los Organismos Autónomos, las Agencias Estatales, las Entidades Públicas Empresariales y las Entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.
- d) Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas.
- e) Las Universidades públicas.
- f) Las Fundaciones públicas<sup>411</sup>.
- g) Las Asociaciones constituídas por las Administraciones, organismos y entidades públicas.

De igual modo y a tenor del contenido de la *Ley de Reutilización de la Información Pública*, considero que debieran estar incluidos, como Administración Pública, los Consorcios<sup>412</sup>. Tendré ocasión de volver sobre ello más adelante.

---

<sup>411</sup> Entidad que ya queda reflejada en todas las Leyes Autonómicas de Transparencia –Galicia, Baleares, Extremadura, Navarra, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña– de forma explícita, así como en la *Ley de Transparencia estatal* pero no con la máxima obligación posible de publicidad de sus actividades.

<sup>412</sup> Entidad que ya queda reflejada en las Leyes Autonómicas de Transparencia de Extremadura, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña de forma explícita.

### **III.3.-El ámbito objetivo de la función pública institucional desde las leyes específicas de Transparencia en España**

Una vez que he mencionado la función informadora institucional, y he hecho mención expresa al ámbito de subjetivo de aplicación de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública* y Buen Gobierno, ahora conviene también fijar la atención en el ámbito objetivo de ésta. Es decir, cabe hacerse las siguientes preguntas: a) ¿qué es la información pública?; b) ¿Cómo debe presentarse?; y c) ¿Qué información deben publicar las instituciones?

En este sentido, Cordero Sanz (2007:59) afirma que: *“una democracia perfecta podría ser considerada aquella que se basa en información igual y perfecta de todas las personas que componen el sistema sobre el que se sustenta (...), porque la Transparencia es una herramienta clave, pero no suficiente, para asegurar la higiene democrática”*.

Ibarra Palafox (2009:159), por su parte, hace hincapié en demostrar que si los beneficios de la información se incrementan con el tiempo o si los costos de adquirir la información disminuyen, el uso de información probablemente se incremente y la demanda por la Transparencia Pública sea mucho más intensa. Así mismo, si la demanda de información por parte de los usuarios es mucho mayor que la cantidad de información que los poderes públicos voluntariamente proporcionan, el sistema será impulsado a mejorar sus niveles de Transparencia. Por el contrario, si los usuarios no tienen interés en emplear la información disponible, entonces habrá pocas razones para esperar una futura mejoría.

La clave para responder a estas preguntas estimo que puede estar en el análisis de la labor de depuración y de conservación de la información pública que llevan a cabo las organizaciones, tanto en la fase de tratamiento interno, como en la posterior fase de intercambio de los datos entre Administraciones Públicas<sup>413</sup>, si con ello se pretende asegurar que los ciudadanos cuenten con una información amplia con la que midan el rendimiento de sus instituciones y promuevan un cambio económico.

---

<sup>413</sup> Recuérdese que son éstas quienes constituyen el universo de estudio en la presente investigación.

Alfaro López (2011:5), en un sentido similar al anteriormente reflejado, afirma lo siguiente:

*“El saber que se busca transmitir a través del acto de informar es el de describir, con lo que se identifica y califican los hechos: contar qué implica narrar los acontecimientos, y explicar qué significa proporcionar los motivos de esos hechos y acontecimientos. Naturalmente, cuanto mayor sea la cantidad de información con que cuenten los individuos, mejor podrán llevar a cabo las fases del describir, contar y explicar”.*

Por su parte, Gómez Camarero (2003:119) sostiene que las Administraciones Públicas están realizando verdaderos esfuerzos en este sentido y que están implantando sistemas integrales de comunicación, que permitan un acceso personal, telefónico y telemático de los ciudadanos, que son quienes requieren información general y específica sobre los procedimientos administrativos o sobre cualquier otra información que precisen. Así, la Administración está trabajando actualmente para integrar, en un único sistema, toda la información de que dispone y que se encuentra en diversos soportes y ubicaciones, de manera que pueda proporcionar al ciudadano una imagen corporativa única, ofreciendo la información tanto de forma presencial, como de forma telemática, valiéndose para ello de las tecnologías existentes.

Pero volviendo al inicio del epígrafe para advertir lo siguiente: a) ¿qué es información pública?; b) ¿Cómo incorpora el legislador este término?; y c) ¿Qué consecuencias jurídicas se derivan de ello? A ello intentaremos dar cumplida respuesta a continuación, con ayuda del estudio elaborado por Muñoz Soro y Bermejo Latre (2014).

### **III.3.1.- ¿Qué es información pública?**

Lo primero que conviene señalar al respecto es que no existe una normativa uniforme que se encargue de regular la información pública de manera exclusiva y total, sino que existen diferentes leyes<sup>414</sup> –tanto estatales como autonómicas– que, de una u otra manera, abarcan la regulación de dicha materia entre sus preceptos. Por tanto, dicha materia se legisla de forma dispersa y parcial.

---

<sup>414</sup> Si bien la *Ley estatal 19/2013, de 9 de Diciembre* hace mención expresa y regulación concreta del Derecho de acceso a la información pública, tal función no la lleva a cabo de manera exclusiva. A su vez, otras leyes como la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre* o la *Ley 27/2006, de 18 de Julio* dedican amplios preceptos a tal término, al igual que la legislación autonómica en materia de Transparencia.

Comenzando por la regulación que realiza la *Constitución Española*<sup>415</sup> en materia de información pública, destacaría que no incluye el genuino objeto de conocimiento al que me he referido, sino el soporte en el que se pueden encontrar los datos administrativos, lo cual desnaturaliza su correcta definición.

El ya derogado artículo 37<sup>416</sup> de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre*, continuó regulando la información pública en el referido sentido, diseñando una Administración Pública restrictiva y reactiva. Restrictiva, por cuanto no se mostraba proclive a aumentar la obligación de publicidad activa de las entidades públicas, reduciendo el acceso a documentos eminentemente administrativos y no sin notables limitaciones y excepciones a conocer el contenido de éstos. Reactiva, por cuanto apenas existía la publicidad activa de la Administración Pública, ciñendo su labor de Transparencia a la respuesta del Derecho de acceso ciudadano a la información pública. Esta misma *Ley*, garantizaba el acceso a documentos concretos, obrantes en expedientes finalizados y con contenido administrativo, excluyendo así toda información ajena al tráfico procedimental, además del acceso a la información de los actos políticos<sup>417</sup>.

Otro de los aspectos que caracterizan a la información pública en España, es que se ha tendido a subjetivizar su contenido y no objetivizarlo, toda vez que lo importante ha sido de dónde provenían los datos pero no cuáles eran<sup>418</sup>. Tal tendencia se ha intentado reducir con la aprobación de las diferentes *Leyes de Transparencia*, ya que éstas introducen ámbitos diferentes para tipificar a la información pública según sea su naturaleza y no según de dónde proceda<sup>419</sup>.

En la actualidad, podemos decir que persiste una doble dimensión a la hora de definir lo que se entiende por información pública (Muñoz Soro y Bermejo Latre,

---

<sup>415</sup> Concretamente, su artículo 105.b) no hace alusión a la información pública, sino “*al acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*”.

<sup>416</sup> Mientras que el derogado artículo 37 establecía que “*los ciudadanos tienen derecho a acceder a los archivos y registros*”, el actual contenido del precepto señala que “*los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros*”.

<sup>417</sup> Normativa conexas como la *Ley 16/1985, de 25 de Junio, del Patrimonio Histórico Español*, que sí que amplió el ámbito objetivo del Derecho de acceso pero resultó inmediatamente reducido, pues imperaba la necesidad de que la información pública estuviera mínimamente procesada y tratada para poder ser ofrecida al ciudadano.

<sup>418</sup> Claro ejemplo de ello es el artículo 2.4 de la *Ley 27/2006, de 18 de Julio*.

<sup>419</sup> En concreto, la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, incluye tres ámbitos distintos que trataré después.

2014): a) una dimensión política, que considera que lo importante es que ésta llegue al mayor número de ciudadanos posibles, pretendiendo su universalización<sup>420</sup>; y b) una dimensión económica, por cuanto se entiende que la información pública es uno de los mejores recursos económicos con los que cuenta una sociedad<sup>421</sup>.

¿Cómo aunar la pretensión universal con la pretensión económica? ¿Cómo desarrollar un cambio económico sin sacrificar el interés general? ¿Cómo mejorar las instituciones para lograr el tan deseado cambio institucional? Esta es la respuesta que ofrecen los aludidos autores (2014:197): *“para avanzar en la superación del actual maremágnum normativo y sentar las bases para un desarrollo coordinado y armónico de los sistemas de información de las Administraciones Públicas, es preciso distinguir lo fundamental –la información y su naturaleza–, de los aspectos accesorios”*.

Por ello, el análisis se completará mencionando también algunas de las principales definiciones legales de información pública.

### *III.3.1.1.- La definición*

Por empezar de alguna manera, puede definirse información pública tal y como lo hace el legislador estatal y autonómico en las respectivas Leyes de Transparencia. En concreto, la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, define información pública como: *«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 este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones»*.<sup>422</sup>

---

<sup>420</sup> En tal dimensión aparece circunscrita la Exposición de Motivos de la *Ley 1/2014, de 24 de Junio, de Transparencia de Andalucía*, por cuanto señala que la información pública es inherente a la democracia, que concurre a la formación de la voluntad popular, de la opinión crítica y de la participación ciudadana, que: *“posibilita el conocimiento por la ciudadanía de la actuación de los poderes públicos, de los motivos de dicha actuación, del resultado del mismo y de la valoración que todo ello merece”*.

<sup>421</sup> En tal dimensión aparece circunscrita la Exposición de Motivos de la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre, de Reutilización de la Información del Sector Público*, por cuanto señala que *“la información generada desde las instancias públicas, con la potencialidad que le otorga el desarrollo de la sociedad de la información, posee un gran interés para las empresas a la hora de operar en sus ámbitos de actuación, contribuir al crecimiento económico y la creación de empleo”*.

<sup>422</sup> Así se recoge en el artículo 13 de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*.

En el ámbito autonómico, las leyes aprobadas con carácter previo a la básica estatal<sup>423</sup>, no contienen una definición de información pública explícita, al contrario de lo que ocurre con la riojana<sup>424</sup>, la andaluza, la navarra, la extremeña, la catalana o la canaria, las cuales se aproximan mucho a la definición anteriormente aludida.

Así, el artículo 4 de la *Ley 4/2006, de 30 de Junio, de Transparencia y de Buenas Prácticas en la Administración Pública Gallega*, dispone que: “*las personas tienen derecho a solicitar y obtener información sobre los aspectos de la actividad administrativa de las instituciones y órganos que conforman el ámbito objetivo de la Ley, en la medida en que afecten a sus derechos e intereses legítimos. Dicha información podrá ser de carácter general o particular y comprende, asimismo, el acceso a los archivos y registros*”. A tenor de dicho precepto, el legislador vuelve a incidir en un criterio subjetivo, y no objetivo, de lo que puede entenderse por información pública.

Por su parte, la *Ley 4/2011, de 31 de Marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears*, reconoce, en su artículo 3, que la ciudadanía tiene derecho a recibir información suficiente de los asuntos que sean de su interés, de una manera accesible, comprensible y transparente, pero sin hacer mención sobre qué datos les pueden ser facilitados.

La *Ley Foral 11/2012, de 21 de Junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto*, establece también, en su artículo 3, que información pública es: “*aquella información, cualquiera que sea su soporte y forma de expresión, elaborada por la Administración Pública a que se refiere esta Ley Foral o que posean éstas*”. A su vez, añade que se considera información pública la que se encuentre bajo la autoría o propiedad de otras entidades o sujetos que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas o funciones públicas, siempre que haya sido generada u obtenida en el ejercicio de su actividad pública o para el ejercicio de una actividad

---

<sup>423</sup> Concretamente, este es el caso de Galicia y de Baleares, puesto que Extremadura (artículo 3.d) y Navarra (artículo 3.d), sí ofrecen ya una definición aproximada –aunque muy parca–, de información pública: aquella de “*libre acceso generada por el Sector Público en el ejercicio de su actividad*”. Se observa, pues, cómo las leyes autonómicas posteriores avanzan en tal definición e incorporan a ésta la información que posee el Sector Público, y no sólo aquella que genera en el cumplimiento de sus funciones.

<sup>424</sup> Por ser ésta –la riojana– la más actual, destacamos su contenido reflejado en el artículo 3.c) de su Ley de Transparencia: información pública es “*toda aquella información, cualquiera que sea su soporte y forma de expresión, poseída o elaborada por los sujetos anteriormente aludidos, y que no se halle sujeta a los límites de confidencialidad establecidos por la legislación básica aplicable*”.

pública. Por su parte, la *Ley 4/2013, de 21 de Mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura*, se refiere a la información pública como aquella que viene definida como de libre acceso a cualquier ciudadano por ser información generada por el propio sector público en el ejercicio de su actividad, funcionamiento y organización. De ambas normativas se desprende de nuevo ese carácter subjetivo en la definición legislativa de la información pública.

Se deduce, pues, de la normativa precedentemente citada, cómo el criterio subjetivo de información pública prima sobre el objetivo y cómo la legislación vigente tampoco resulta suficientemente exhaustiva a la hora de definirla. Si se toma como referencia la aportación básica realizada por el legislador estatal, debe considerarse que la información pública abarca algo mucho más allá del documento, pues define a ésta como: “*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte*”<sup>425</sup>. Incidiré más sobre esta cuestión en la Parte II de la presente investigación pero, por el momento, definiendo una postura maximizada de la información pública, definiendo a ésta como un conjunto de datos, de documentos y de programas que obran en poder de la Administración Pública y que son susceptibles de ser utilizados por el ciudadano, en un ejercicio de plena Transparencia por parte de las instituciones<sup>426</sup>.

La tarea de concreción terminológica no es del todo sencilla, puesto que debe servir no sólo para profundizar sobre los requisitos necesarios que insten al cambio institucional, sino también para entender las derivaciones que éste produzca en el cambio económico de la reutilización. En este último sentido –el económico–, la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre* entiende por información pública<sup>427</sup> “*los documentos elaborados o custodiados por las Administraciones y organismos del Sector Público*”. El hecho de que esta *Ley* verse sobre “*los documentos*” y no sobre “*los contenidos*” –como hace la *Ley de Transparencia* estatal–, será uno de nuestros puntos esenciales de estudio en epígrafes posteriores.

---

<sup>425</sup> A tenor del artículo 13 de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*.

<sup>426</sup> Merece especial mención la definición de información pública que contiene el artículo 2.a) de la *Ley de Transparencia de Cataluña*, ya que incluye como tal aquella que elabora o posee la Administración Pública, así como aquella que “*le suministran los demás sujetos obligados*”.

<sup>427</sup> A tenor del artículo 1 de la citada *Ley*.

### *III.3.1.2.- Las características*

Una vez señalado el concepto legal de la información pública y el propio que estimo que es más completo a efectos del estudio que nos ocupa, conviene destacar que autores como Ramos Simón, Mendo Carmona y Arquero Avilés (2009:43), hacen alusión a algunas de las características concretas que debe poseer cualquier información que se ofrece al ciudadano por parte de los poderes públicos, relacionándola directamente con la fase de tratamiento informativo que se produce en el *Back Office* de las organizaciones. Y son las siguientes<sup>428</sup>:

- a) Información completa: sistematizada, protegida de accesos no deseados.
- b) Información objetiva, fiable, es decir, no sesgada, presentada en función de su finalidad.
- c) Información accesible, en distintos formatos y al alcance de sus destinatarios potenciales.
- d) Difusión proactiva pues, además de permitir el acceso, la Administración Pública debe dar publicidad a los documentos facilitando su conocimiento y localización.
- e) Acceso individual, a partir de la creación de canales individuales de comunicación, como Internet, que propician que la Administración Pública favorezca el consumo individual de información.
- f) Información de calidad, cumpliendo con estándares técnicos. Los requisitos técnicos de calidad, se incorporan como una exigencia de la accesibilidad de la información; si ésta no cumple con unas características técnicas formales es como si no existiera.

---

<sup>428</sup> No debe olvidarse que el artículo 5.5 de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre* hace alusión a muchas de estas características: “*toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos*”.

- g) Relevante, que plantea la necesidad de que la información esté sometida a un tratamiento, técnico y de contenido, de manera que los ciudadanos la encuentren fácilmente.
- h) Fácil de encontrar, integrada, organizada.
- i) Fácil de usar: pues la información es un derecho y un bien económico que, además, goza de la característica de bien público, de tal manera que el uso por unos, no excluye a los demás.

Si las aludidas características son predicables de la información, Cruz Mundet y Mikelarena Peña (1997:112) señalan también aquellas características propias de los documentos<sup>429</sup> que, como ya he tenido ocasión de señalar, se definen como expresiones ordenadas de datos que conforman los expedientes y que son el activo informativo más recurrente y profuso en las instituciones político-administrativas.

Visto lo anterior, las características de los documentos públicos son las que se enumeran a continuación:

- a) El carácter seriado, pues los documentos se producen uno a uno y constituyen series con el paso del tiempo.
- b) La génesis, pues se producen dentro de un proceso natural de actividad, como producto y reflejo de las tareas de su productor.
- c) La exclusividad, pues la información que contienen los documentos rara vez se encuentran en otros con idéntica extensión e intensidad.
- d) La interrelación, como principio general de los documentos, pues pertenecen a un grupo conjunto.

---

<sup>429</sup> Los que también configuran bases de datos, archivos y registros públicos.

- e) La autenticidad, pues puede probarse en ellos qué es lo que pretende ser, qué ha sido creado o enviado por la persona de que se presume y en el tiempo fijado.
- f) La fiabilidad, pues los contenidos que posee pueden ser creídos como una representación exacta y completa de las transacciones, actividades o hechos.
- g) La integridad, pues los documentos deben estar completos e inalterados.
- h) La manejabilidad, pues los documentos son accesibles, pueden ser localizados, recuperados, presentados e interpretados.

En un paso hacia adelante y puesto que el ámbito subjetivo de este estudio es la Administración Pública, Manteca Valdelande (2009:1774) advierte que los documentos administrativos cumplen dos funciones principales en cualquier sistema institucional:

- a) Una función de constancia, mediante la cual el documento asegura la pervivencia de las actuaciones administrativas al constituirse en su soporte material. De este modo, queda garantizada la conservación de los datos y la posibilidad de demostrar su existencia, sus efectos y sus posibles errores, así como el derecho de acceso de los ciudadanos a éstos.
- b) Una función de comunicación, pues los documentos administrativos sirven como medio de comunicación de los actos de la Administración Pública. Esta comunicación puede ser tanto interna, entre unidades que componen la organización administrativa, como externa de la Administración con los ciudadanos y con otras organizaciones.

Por ello, a la hora de hablar de la función informadora institucional, se debe ser muy cauto y debe dilucidarse si lo que se pretende es que las instituciones aporten a los ciudadanos la mayor cantidad de datos, o si se quiere que añadan valor a éstos últimos en forma de documentos o de soportes específicos que, aún siendo menos prolijos, produzcan un beneficio mayor al ciudadano, y eviten costes innecesarios en la filtración

e interpretación de los datos. En definitiva, lo que se pone de manifiesto son los dos modelos diferentes de reutilización de datos –el anglosajón y el americano–, a los que ya hice especial mención en el precedente Capítulo I y se verá con una mayor profundidad y un mayor detenimiento en el Capítulo IV de la investigación.

### *III.3.1.3.- Los criterios que aseguran su correcto tratamiento*

Si importante es analizar las características concretas de la información pública, igual de relevante resulta encontrar un lugar: “*para el análisis sistemático y uso inteligente de datos*” (Ackerman, 2010:22). Por ello, debe hacerse especial mención a las causas que afectan al contexto de producción de los datos (Ramos Simón, Mendo Carmona y Arquero Avilés, 2009:46). Sólo si se cumplen los siguientes requisitos, puede hablarse de activos de la información pública:

- a) Estar bien recopilada, con series temporales muy amplias que resultan de gran utilidad en los análisis.
- b) Ser recolectada por guardianes neutrales y que los criterios de recogida de esa información sean públicos<sup>430</sup>.
- c) Gozar de la presunción de fiabilidad ya que, en muchos casos, esa confianza queda reforzada porque los propios suministradores son los principales interesados en ello (obtención de un status).
- d) Mantener su continuidad, evitando la ruptura de la serie porque puede convertirse en un asunto de controversia pública.

---

<sup>430</sup> Un ejemplo ilustrativo lo constituye, en este caso, WikiLeaks (término de origen inglés, pues “*leak*” significa «fuga», «goteo», «filtración»). Esta organización internacional sin ánimo de lucro tiene como misión sacar a la luz, a través de su Sitio Web, los informes anónimos y los documentos que posee con contenido sensible en diferentes materias de interés público, preservando en tal actividad el anonimato de sus fuentes. Desde su creación en Diciembre de 2006, Wikileaks acumula más de un millón y medio de documentos que desvelan, con mucha frecuencia, aquellos comportamientos gubernamentales no éticos. Sin embargo, aunque puede destacarse su aparente finalidad “pública” se observa, del mismo modo, cómo Wikileaks no cumple con el requisito de recogida para que pueda decirse que la información que da a conocer es de carácter público.

- e) Digitalizarla, ya que esto potencia las posibilidades de su explotación y hace más visibles las diferencias entre instituciones y las prácticas de mejora entre ellas.

Por su parte, Díez Bueso (2002:220) hace mención expresa a dos elementos concretos que son necesarios considerar a la hora de evaluar que una información sea de relevancia pública y son: a) la materia objeto de la información; y b) la persona implicada en la misma a la que, a tenor de lo dispuesto en el Fundamento Jurídico 3º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 138/1996, de 30 de Abril de 1996*, se añade la carga de la veracidad de los hechos, pues la prueba recae en el informador y no en la persona pública.

Al respecto, Burkert y Weiss (2006) formulan un conjunto de principios de aplicación general que han de regir el tratamiento de la información generada por el Sector Público, y que son los siguientes:

- a) El principio de inventario: las instituciones del Sector Público deben inventariar sus activos de información y mantener ese inventario actualizado con regularidad y hacerlo fácilmente accesible.
- b) El principio de acceso: las instituciones del Sector Público deben estar sujetas a un régimen de publicidad de la información. El principio ha de basarse en que cualquier persona tiene derecho a recibir información libremente y en condiciones de igualdad y el Estado tiene obligación de regular por ley el procedimiento de acceso a los documentos protegidos. Las excepciones a este principio deben estar establecidas previamente y su aplicación debe estar sujeta a la revisión de una autoridad independiente. Tales limitaciones y excepciones a ese principio general deben estar regladas por ley, así se limita el acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas, así como a los de carácter nominativo. También se impide acceder a los que contengan información sobre las actuaciones de los gobiernos no sujetas a procedimiento administrativo, los que puedan poner en peligro la investigación de los

delitos, la información relacionada con el secreto comercial e industrial y la política monetaria.

- c) El principio de calidad: la información pública debe ser suministrada con el mismo estándar de calidad que tiene en el sector privado.
- d) El principio de costes: los costes repercutidos a cualquier petición de información no deben exceder los costes marginales de distribución, con la posibilidad de exención en los casos en que se demuestre un interés público concreto.
- e) El principio de elección: la información debe ser suministrada en el formato solicitado si está disponible o es sencillo convertirla a ese formato, aunque se haya de cobrar los costes de transformación.
- f) El principio de propiedad intelectual y control de origen: la información pública debe estar exenta de los derechos de propiedad intelectual, en particular de los derechos específicos que protegen las bases de datos.
- g) El principio de legítima mejora: las instituciones públicas están legitimadas para ampliar y mejorar la calidad de las informaciones que suministran.
- h) El principio de continuidad de las obligaciones: si las actividades de información son transferidas al sector privado esta información ha de estar sometida a los mismos principios.

Por su parte, Manteca Valdelande (2009:1776) hace mención a los requisitos que deben cumplir los documentos administrativos para su inclusión en el activo de recursos informativos de las organizaciones públicas, y que serían los siguientes:

- a) Autenticidad: el soporte debe garantizar la identificación y autenticidad del documento, impidiendo su posible falsificación, suplantación o manipulación.

- b) Integridad: el soporte debe garantizar que el documento mantiene su unidad, sin que se permita que puedan faltar algunas de sus partes o elementos.
- c) Conservación: el soporte debe asegurar la conservación del documento, evitando su deterioro total o parcial, así como su pérdida definitiva o destrucción.
- d) Recepción por el destinatario: el soporte debe garantizar que el documento pueda ser recibido por el destinatario, para lo cual debe ser compatible con los medios de que él dispone y debe reunir características que hagan posible acreditar la recepción.

Sin perjuicio de lo señalado hasta el momento, se advierte que este contenido será ampliado en sucesivos Capítulos pero lo que debe quedar claro en este punto es que la información pública no resulta un concepto fácil de delimitar y que está en manos del legislador conjugar su dimensión política y su dimensión económica. Mi hipótesis de investigación intenta ser la plasmación científica de dicha controversia.

#### III.3.1.4.- La reutilización de la información pública estudiada desde la Transparencia activa de las instituciones

Así como ha quedado de manifiesto la importancia que debe darse al tratamiento informativo, también resulta de especial relevancia el intercambio de datos entre las instituciones, entre los órganos que configuran la Administración Pública, pues sólo de este modo puede conseguirse una correcta reutilización de los activos informativos por parte de los ciudadanos. Así, Mendo Carmona, Ramos Simón, Arquero Avilés, del Valle Gastaminza y Botezán y Botezán (2013:7) afirman que: *“toda información reutilizable ha de ser un documento accesible. Aunque no toda información accesible es una información reutilizable”*. Así, para que la información sea reutilizable son precisos tres requisitos:

- a) Que sea jurídicamente accesible: la información debe ser de libre acceso, sin restricciones, no sujeta a las limitaciones impuestas por el Derecho de acceso

(propiedad intelectual, secretos oficiales, secreto industrial y comercial, defensa nacional, secreto de sumario, protección de la intimidad o restricciones administrativas temporales).

- b) Que sea técnicamente interoperable: por la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos. A su vez, los dos requisitos que completan la interoperabilidad son: uso de estándares abiertos para evitar la discriminación tecnológica, y la existencia de listados de activos de información<sup>431</sup>.
- c) Que guarde vinculación a una fuente de información pública: un documento reutilizable del Sector Público procede de la actividad previa del organismo público para fines administrativos. Por lo tanto, el documento reutilizable debe de estar vinculado a una fuente de información pública, ha de tener un origen público, de ahí el requisito legal de que no se pueda desnaturalizar el origen de la información y la obligación de citar la actualización de la fuente.

Por su parte, Martínez Baragueño (1987:66), señala tres aspectos diferenciados de la información de las Administraciones Públicas como función propia de ésta: a) la información a la propia administración, a la recogida de datos procedentes del medio social (información ascendente); b) la información interna entre las distintas unidades administrativas; y c) la información de la administración al ciudadano (información descendente). Se entiende, pues, que el estudio de estos tres aspectos diferenciados es muy necesario para determinar el grado en el que el cambio institucional determina el cambio económico en sociedad, especialmente, en las relaciones interadministrativas.

A su vez, tal información debe poseer: a) un elemento personal, para sensibilizar a los empleados públicos sobre la necesidad de publicar datos; b) un elemento

---

<sup>431</sup> Tal y como se regula en el *Esquema Nacional de Interoperabilidad*, en el ámbito de la Administración Electrónica, tal calificación tipifica a cualquier documento público independiente del régimen jurídico en el marco del cual se elaboró, atendiendo al *Convenio nº 205 del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos*.

normativo, para legislar el fondo y la forma de la función de información; y c) un elemento técnico, para captar, elaborar y redistribuir la información<sup>432</sup>.

Para lograr la correcta reutilización de datos públicos, es preciso, por tanto que las instituciones sigan los siguientes principios, los cuales aseguran una correcta función informadora institucional:

- a) Principio 1°. Máxima apertura. La legislación sobre libertad de información debería estar orientada por el principio de máxima apertura.
- b) Principio 2°. Obligación de publicar. Los organismos públicos deberían tener la obligación legal de publicar toda información esencial.
- c) Principio 3°. Promoción de un gobierno abierto. Los organismos públicos deberían promover de manera más activa el gobierno abierto.
- d) Principio 4°. Abanico limitado de excepciones. Las excepciones deberían ser claramente especificadas y estar sujetas a un estricto test de “*perjuicio*” e “*interés público*”.
- e) Principio 5°. Procesos para facilitar el acceso. Las demandas de información deberían procesarse de manera rápida e imparcial; además, debería existir un proceso de revisión independiente de los casos en que la información es denegada.
- f) Principio 6°. Costes. Los individuos no deberían tener impedimentos para acceder a solicitudes de información por un problema de costes excesivos.
- g) Principio 7°. Reuniones abiertas. Las reuniones de los organismos públicos deberían estar abiertas al público.

---

<sup>432</sup> Desde otra perspectiva, Fernández Ramos (2011:132) señala que la noción de documento público está exclusivamente referida a la circunstancia de que se trate de un documento en poder de una autoridad pública, con independencia de quien elaboró el documento, de modo que también documento público es el elaborado por un particular pero recibido por una autoridad pública.

- h) Principio 8. Protección para los denunciantes. Los individuos que entregan información sobre mal comportamiento deberían estar protegidos.

### **III.3.2.-La clasificación legal de los activos de información pública**

Una vez estudiada la información pública como ámbito objetivo de la *Ley de Transparencia*, centraré mi estudio en delimitar la clasificación legal por la que ha optado el legislador estatal –completado por la labor del legislador autonómico–, respecto a aquellos datos necesarios que presenten las organizaciones que conforman el ámbito subjetivo de ella. Tal y como señalan Barrero Rodríguez, Guichot Reina y Horgué Baena (2014), esta función es muy necesaria, pues en un sistema excesivamente garantista y con una *Ley de Transparencia* tan restrictiva, si no se produce tal función, sería muy difícil determinar qué documentos públicos pueden ver la luz del sol.

Como ya he tenido ocasión de manifestar, no me conformo con una mera visión excesivamente catalogada de información pública, por cuanto mi deseo es que se puedan publicar, de forma activa, la máxima cantidad de datos posibles, y por el mayor número de sujetos obligados que concurren a la Transparencia, sin más límites que los propios establecidos con carácter general por el legislador. Tal pretensión no se corresponde con la normativa vigente en la actualidad y se está prefiriendo apostar por un marcado criterio objetivo para poder clasificar la información pública que es de obligada publicidad.

En este sentido, algunos autores como Soto Lostal (2011) consideran que la única obligación de suministro activo de información pública que tienen las instituciones es aquella que se puede denominar “información de servicio”. En tal categoría se circunscribe: “*la información administrativa a través de la cual los ciudadanos pueden acceder al conocimiento de sus derechos y obligaciones y a la utilización de los bienes y servicios públicos*”<sup>433</sup>. A su vez, dentro de la información de servicio, podríamos distinguir dos categorías distintas:

---

<sup>433</sup> Según lo dispuesto en el artículo 1 del *Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano*.

- a) La información general: aquella relativa a la identificación, los fines, la competencia, la estructura, el funcionamiento y la localización de los organismos y las unidades administrativas; la referida a los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones impongan a los proyectos, a las actuaciones o a las solicitudes que los ciudadanos se propongan realizar; la referente a la tramitación de procedimientos, a los servicios públicos y a las prestaciones, así como a cualesquiera otros datos que aquellos tengan necesidad de conocer en sus relaciones con las Administraciones públicas, en su conjunto, o con alguno de sus ámbitos de actuación, sin exigir para ello la acreditación de legitimación alguna.
  
- b) La información particular: es la concerniente a la situación o el contenido de los procedimientos en tramitación, y a la identificación de las autoridades y del personal al servicio de la Administración General del Estado y de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la misma bajo cuya responsabilidad se tramiten aquellos procedimientos, la cual sólo puede ser facilitada a las personas que tengan la condición de interesados en cada procedimiento o a sus representantes legales.

Como ya antes he apuntado, no me satisface plenamente tal clasificación, pues estimo que encorseta muy notablemente el ámbito objetivo de este estudio y defiendo la garantía del: “*derecho de los ciudadanos a contar con una amplia y adecuada información respecto de los hechos que les permita tomar sus convicciones y participar en la discusión relativa a los asuntos públicos que afecten a la colectividad*”<sup>434</sup>.

Esta dinámica de favorecer una clasificación objetiva de la información pública –sin renunciar con ello a una clasificación subjetiva<sup>435</sup>–, se ha visto ahora materializada en la vigente *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Así, el legislador estatal ha distinguido tres

---

<sup>434</sup> Así se postula por el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 2º de la *Sentencia 219/1992, de 3 de Diciembre de 1992*, en el Fundamento Jurídico 4º de la *Sentencia 178/1993, de 31 de Mayo de 1993* y en los Fundamentos Jurídicos 1º y 4º de la *Sentencia 136/1994, de 9 de Mayo de 1994*.

<sup>435</sup> Recuérdese que se hace mención expresa, tanto al ámbito objetivo como al ámbito subjetivo de difusión de la información pública, en las distintas leyes de Transparencia españolas.

clasificaciones de información pública<sup>436</sup>: a) la institucional, la organizativa y la de planificación; b) la información de relevancia jurídica; y c) la información económica, presupuestaria y estadística.

Por su parte, las clasificaciones que llevan a cabo las Comunidades Autónomas siguen una línea similar a la de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, si bien algunas de una manera más general y otras de una manera más específica, aunque incluyendo categorías muy similares:

- a) La *Ley 4/2006, de 30 de Junio, de Transparencia y Buenas Prácticas en la Administración Pública de Galicia*, distingue las siguientes categorías de información: a') contratos públicos; b') convenios de colaboración; c') concesiones de servicios públicos; y d') fomento.
- b) La *Ley 4/2011, de 31 de Marzo, de Buena Administración y Gobierno de Baleares*, distingue las siguientes categorías de información: a') contratación pública; b') gestión de servicios públicos; y c') convenios de colaboración.
- c) La *Ley 4/2013, de 21 de Mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura*, distingue las siguientes categorías de información: a') la actividad organizativa; b') la programación; c') la elaboración de disposiciones legales; d') la contratación pública; e') la concesión de servicios; f') los convenios de colaboración; f') las subvenciones y las ayudas; g') la ordenación del territorio y en el urbanismo; g') la provisión de puestos; y h') el gasto público.
- d) La *Ley Foral 11/2012, de 21 de Junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra*, distingue las siguientes categorías de información: a') la contratación pública; b') la concesión de servicios; c') los convenios de colaboración; d') la actividad subvencional; y e') la ordenación del territorio y urbanismo.

---

<sup>436</sup> Nótese de nuevo que el artículo 13 de la citada *Ley* considera información pública tanto los documentos como los contenidos que recojan o que generen las instituciones.

- e) La *Ley 1/2014, de 24 de Junio, de Transparencia Pública de Andalucía*, distingue las siguientes categorías de información: a') la institucional y organizativa; b') la de altos cargos y personas que ejercen las más altas responsabilidades; c') la de planificación y evaluación; d') la de relevancia jurídica; e') la de procedimientos, cartas de servicios y participación ciudadana; f') la de contratos, convenios y subvenciones; y g') la económica, financiera y presupuestaria.
- f) La *Ley 3/2014, de 11 Septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja*, distingue las siguientes categorías de información: a') la institucional, organizativa y de planificación; b') la de relevancia jurídica; y c') la económica, presupuestaria y estadística.
- g) La *Ley 12/2014, de 16 de Diciembre, de Transparencia y Participación de Murcia*, distingue las siguientes categorías de información: a') la institucional, organizativa y de recursos humanos; b') la de altos cargos y de funcionamiento del Gobierno; c') la de relaciones con los ciudadanos y la sociedad; d') la de relevancia jurídica; e') la de contratos y convenios; f') la de subvenciones; y g') la presupuestaria, económico-financiera, patrimonial y de ordenación del territorio y medio ambiente.
- h) La *Ley 12/2014, de 26 de Diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias*, distingue las siguientes categorías de información: a') la institucional; b') la organizativa; c') la relativa al personal de libre nombramiento; d') la de empleo; e') la de retribuciones; f') la normativa; g') la de servicios y procedimientos; h') la económico-financiera; i') la de patrimonio; g') la de planificación y programación; h') la de obras públicas; i') la de convenios y encomiendas de gestión; j') la de concesión de servicios públicos; k') la de ayudas y subvenciones; l') la de ordenación de territorio; y m') estadística.
- i) La *Ley 19/2014, de 29 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de Cataluña*, distingue las siguientes categorías de información: a') la de decisiones y actuaciones de relevancia

jurídica; b') la de gestión económica, contable, presupuestaria y patrimonial; c') la de planificación y programación; d') la de gestión administrativa; e') la de contratación pública; f') la de convenios de colaboración; y g') la actividad subvencional.

Cabe destacar, a su vez, que mucha de la información que el Estado y las Comunidades Autónomas incluyen bajo la tipología sujeta a la Transparencia activa y que están obligados a suministrarla los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, no es algo que resulte novedoso, pues sobre ella ya operaba la obligación de publicitarla<sup>437</sup>, en base al contenido de otras normativas directamente relacionadas con cada campo.

Sin embargo, aunque se sigue limitando en exceso el ámbito objetivo de la Transparencia<sup>438</sup>, es digno de especial mención el hecho de que la información pública sea una materia que comienza a generarse y difundirse desde las instituciones y con ella, la cultura de apertura institucional, también como un nuevo principio y valor de la Administración Pública (Canales Aliende, 2014b:164) hacia una mayor difusión activa de datos.

Seguidamente se procede al estudio de cada una de las tres categorías de información pública que refleja la Ley de Transparencia estatal y en las que pueden incluirse en resto de subcategorías autonómicas.

### III.3.2.1.- La información institucional, organizativa y de planificación

Esta información viene regulada en el artículo 6 de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre* y completada por la normativa autonómica. Dicha información se asemeja a aquella que se conoce como “*información del servicio*” (Soto Lostal, 2011), pues

---

<sup>437</sup> A modo de ejemplo, el legislador estatal ya obligaba a publicar información relativa a contratación pública antes de que lo hiciera la *Ley de Transparencia*.

<sup>438</sup> Personalmente, considero que la elaboración de tipologías legales que favorezcan el cumplimiento de la obligación de suministro activo de información pública, lejos de resultar beneficioso para el sistema político-administrativo, puede convertirse en una limitación a la Transparencia Pública, pues parece que al margen de tal tipificación, cualquier dato quedaría excluido de su publicidad y, con ello, no se llevaría a materializar la máxima apertura posible de información pública.

intenta ser fiel reflejo de las organizaciones que prestan bienes públicos o ejercen funciones en el ámbito público, en aspectos relacionados con su funcionamiento diario.

Dicho lo anterior, puede clasificarse tal información de las instituciones en las siguientes subcategorías, las cuales son objeto de obligada publicidad activa por éstas, y que, de forma básica, las que se señalan a continuación:

- a) Las funciones que desarrollan<sup>439</sup>.
- b) La normativa que les es de aplicación<sup>440</sup>.
- c) La estructura organizativa<sup>441</sup>.
- d) Los Planes y Programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución, además del grado de cumplimiento y resultados e indicadores de medida y valoración<sup>442</sup>.
- e) La sede física, los horarios de atención al público, la dirección de correo electrónico y los teléfonos de contacto<sup>443</sup>.
- f) Las Cartas de Servicios de la institución, con referencia expresa al programa de calidad de quejas y sugerencias<sup>444</sup>.

---

<sup>439</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Galicia, Baleares, Extremadura, Navarra, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>440</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Galicia, Baleares, Extremadura, Navarra, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>441</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Galicia, Baleares, Extremadura, Navarra, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>442</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Galicia, Extremadura, Navarra, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>443</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Baleares, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>444</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Baleares, Navarra, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña.

- g) El Inventario de Organismos y Entes Públicos<sup>445</sup>.
- h) La Oferta de Empleo Público u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal, así como los procesos de selección del personal, incluidas las listas de selección de personal temporal, con el fin de que permitan a cada aspirante conocer el puesto que ocupa en cada momento<sup>446</sup>.
- i) El inventario de bienes y de servicios de las diferentes Entidades Públicas<sup>447</sup>.
- j) Los planes estratégicos que se aprueben<sup>448</sup>.
- k) Las guías informativas sobre las actividades y los servicios que prestan las Administraciones Públicas<sup>449</sup>.
- l) Los puestos de libre nombramiento en las instituciones político-administrativas<sup>450</sup>.
- m) Las listas que se creen eventualmente para acceder a los procesos de formación y promoción en las organizaciones públicas<sup>451</sup>.

---

<sup>445</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Baleares, Navarra, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>446</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Galicia, Baleares, Extremadura, Navarra, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>447</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Galicia, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>448</sup> Incluida en *la Ley de Transparencia de Baleares*.

<sup>449</sup> Incluida en *la Ley de Transparencia de Extremadura*.

<sup>450</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Extremadura, Navarra, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña. Merece especial mención traer a colación el artículo 19 de la *Ley de Canarias*, pues incluye tres categorías diferentes de empleados de los que debe especificar la identificación y el nombramiento, el perfil, los méritos académicos acreditados y la trayectoria profesional, las funciones, el órgano colegiado administrativo o social del que es miembro y las actividades públicas y privadas para las que se le ha concedido la compatibilidad: a) el personal que desempeña altos cargos en los departamentos o consejerías; b) el personal directivo de los organismos y entidades públicas, así como de las sociedades mercantiles, fundaciones públicas y consorcios integrantes del sector público autonómico; y c) el personal eventual que ejerza funciones de carácter no permanente expresamente calificados de confianza o asesoramiento especial en cada uno de los departamentos o consejerías y en los organismos públicos o entidades dependientes o vinculadas, así como de los organismos y entidades privadas integrantes del sector público autonómico.

- n) Los resultados de proyectos de investigación financiados con fondos públicos, sin perjuicio de los derechos que sobre los resultados de la actividad de investigación, desarrollo e innovación sean susceptibles de protección<sup>452</sup>.
- o) El Plan de Gobierno con contenido abierto, en el que se identifiquen los objetivos estratégicos perseguidos, las actividades y los medios necesarios para alcanzarlos, una estimación temporal para su consecución, la identificación de los órganos responsables de su ejecución, así como los indicadores que permitan su seguimiento y evaluación<sup>453</sup>.
- p) Las agendas institucionales de los gobiernos<sup>454</sup>.
- q) La relación de los procedimientos en los que sea posible la participación de los ciudadanos<sup>455</sup>.

Como puede observarse, la lista de información pública que es de obligada publicidad para las instituciones estatales y autonómicas no sufre la necesidad ciudadana de conocimiento, ni genera una amplia difusión de datos desde la función informadora propia de las organizaciones públicas.

### III.2.2.- La información de relevancia jurídica

Esta categoría informativa viene regulada en el artículo 7 de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, y se refiere a la publicidad de datos que tengan especial significación

---

<sup>451</sup> Incluida en el artículo 9.1.g) de la *Ley de Transparencia de Cataluña*.

<sup>452</sup> Esta categoría es muy novedosa y, por el momento, sólo se incluye en el artículo 21 del *Proyecto de Ley de Transparencia de Aragón* y, personalmente, considero que se trata de un ejemplo a tener en cuenta para futuras regulaciones sobre la materia.

<sup>453</sup> Al igual que en el apartado anterior, esta categoría de información –que considero elemental tener en cuenta en cualquier Democracia–, también es novedosa y se incluye, de igual modo, en el artículo 14.2 del *Proyecto de Ley de Transparencia de Aragón*.

<sup>454</sup> Incluida en las *Leyes de Transparencia* de Andalucía, Canarias y Cataluña.

<sup>455</sup> Incluida en las *Leyes de Transparencia* de Andalucía, Murcia, Canarias y Cataluña.

en la vida jurídica de las personas. Toda esta información normativa se puede clasificar, a su vez, en las siguientes subcategorías:

- a) Las directrices, las instrucciones, los acuerdos, las circulares o las respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos<sup>456</sup>.
- b) Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos, cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes<sup>457</sup>.
- c) Los Proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda<sup>458</sup>.
- d) Las memorias y los informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el *Real Decreto 1083/2009, de 3 de Julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo*<sup>459</sup>.
- e) Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación<sup>460</sup>.
- f) Los actos de revisión administrativa<sup>461</sup>.
- g) La relación actualizada de las normas que estén en curso, indicando su objeto y su estado de tramitación<sup>462</sup>.

---

<sup>456</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Galicia, Baleares, Extremadura, Navarra, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>457</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Baleares, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>458</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>459</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Baleares, Extremadura, Navarra, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>460</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Baleares, Extremadura, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>461</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Murcia y Cataluña.

- h) La relación de las competencias y los traspasos de las funciones y los servicios asumidos por la Comunidad Autónoma<sup>463</sup>.
- i) El inventario de procedimientos administrativos<sup>464</sup>.
- j) Los textos de las resoluciones judiciales que afecten a la vigencia o interpretación de las normas dictadas por la Comunidad Autónoma<sup>465</sup>.
- k) La normativa sobre participación ciudadana<sup>466</sup>.

### III.3.2.3.- La información económica, presupuestaria y estadística

Siendo esta categoría más prolija, viene regulada en el artículo 7 de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*. Esta información puede ayudar a medir la eficacia y la razonabilidad de la administración de los bienes de los Entes Públicos, del equilibrio presupuestario de los gastos y de los ingresos públicos o de los porcentajes referidos a la actividad de servicio al ciudadano, que sean útiles para estimar las probabilidades y el riesgo en la adopción de decisiones por parte de los responsables políticos.

Tal información puede clasificarse, a su vez, en las siguientes subcategorías:

- a) Los contratos en su totalidad, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los

---

<sup>462</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Navarra, Andalucía, Canarias y Cataluña.

<sup>463</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Andalucía, Canarias y Cataluña.

<sup>464</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Baleares, Navarra, Andalucía, Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>465</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Navarra y Cataluña y el *Proyecto de Ley de Transparencia* de Castilla y León.

<sup>466</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Baleares, Andalucía, Canarias y Cataluña.

contratos menores podrá realizarse trimestralmente. Asimismo, los datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del Sector Público<sup>467</sup>.

- b) La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma<sup>468</sup>.
- c) Las subvenciones y las ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios<sup>469</sup>.
- d) Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas<sup>470</sup>.
- e) Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan<sup>471</sup>.

---

<sup>467</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Galicia, Baleares, Extremadura, Navarra, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>468</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Galicia, Baleares, Extremadura, Navarra, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>469</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Galicia, Baleares, Extremadura, Navarra, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>470</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Galicia, Baleares, Extremadura, Navarra, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>471</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Baleares, Navarra, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña.

- f) Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de este título. Igualmente, se deben hacer públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo<sup>472</sup>.
- g) Las retribuciones salariales de los empleados públicos por tramos, niveles, puestos y cesantías<sup>473</sup>.
- h) Las resoluciones que autoricen o reconozcan la compatibilidad de funciones de los empleados públicos, así como aquellas resoluciones que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos de la Administración<sup>474</sup>.
- i) Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales<sup>475</sup>.
- j) La información básica sobre la financiación de la Comunidad Autónoma con indicación de los diferentes instrumentos de financiación<sup>476</sup>.
- k) La Deuda Pública de la Administración con indicación de su evolución, del endeudamiento por habitante y del endeudamiento relativo<sup>477</sup>.
- l) El gasto público realizado en campañas de publicidad institucional<sup>478</sup>.

---

<sup>472</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Galicia, Baleares, Extremadura, Navarra, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>473</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Navarra, Andalucía, Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>474</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Baleares, Extremadura, Navarra, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>475</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Baleares, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>476</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña, así como los *Proyectos de Ley* de Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha y León.

<sup>477</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Baleares, Andalucía, Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>478</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Extremadura, Navarra, Andalucía, Murcia, Canarias y Cataluña.

- m) La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada administración competente<sup>479</sup>.
- n) La relación de los bienes inmuebles que sean de propiedad de los representantes políticos y de los altos cargos sobre los que ostenten algún derecho real<sup>480</sup>.
- o) La situación patrimonial y las inversiones de los Entes Públicos<sup>481</sup>.
- p) Toda la información relacionada con los representantes sindicales, en relación a su número, identificación, salario y horas funcionales<sup>482</sup>.
- q) Las encomiendas de gestión, con referencia a su objeto, su presupuesto, su duración, las obligaciones que se derivan de ella, los adjudicatarios, el procedimiento, el importe y la resolución<sup>483</sup>.
- r) El plazo medio de pago a proveedores y los informes de morosidad<sup>484</sup>.

---

<sup>479</sup> Incluida en las *Leyes de Transparencia* de Galicia, Baleares, Extremadura, Navarra, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>480</sup> Incluida en las *Leyes de Transparencia* de Navarra, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>481</sup> Incluida en las *Leyes de Transparencia* de Galicia, Andalucía, Canarias y Cataluña.

<sup>482</sup> Incluida en las *Leyes de Transparencia* de Extremadura, Navarra, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>483</sup> Incluida en las *Leyes de Transparencia* de Galicia, Baleares, Extremadura, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña. A tal efecto, conviene reseñar que el artículo 17.7 de la *Ley de Transparencia* de Murcia, al tiempo que incluye las concesiones de servicios públicos como una de las informaciones sujetas a publicidad activa, también reconoce una serie de derechos a los usuarios de tales servicios y que operan en el ámbito de la Transparencia, como pueden ser la obtención de las condiciones de su prestación o la exigencia en el ejercicio de las facultades de inspección, control y sanción administrativa sobre ellos.

<sup>484</sup> Incluida en el *Proyecto de Ley* de Valencia.

### III.3.2.4.- Otro tipo de información

Para finalizar este apartado, quisiera también hacer alusión a otra información que, junto con las tres categorías señaladas anteriormente y recogidas de forma expresa en la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, está apareciendo en la normativa autonómica y que no puede incluirse, propiamente, en ninguno de los apartados anteriores. Son estos bloques que se señalan a continuación:

- a) La información sobre la ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente<sup>485</sup>.
- b) La información sobre los vehículos oficiales disponibles en el Sector Público<sup>486</sup>.
- c) La información sobre las autorizaciones, las licencias y las declaraciones responsables<sup>487</sup>.
- d) La información geográfica de carácter general<sup>488</sup>.
- e) La información relacionada con los ámbitos de la salud, del tráfico, de la meteorología, de la educación, del transporte o de la forma de gestión de los servicios públicos<sup>489</sup>.
- f) Los estudios demoscópicos de percepción ciudadana<sup>490</sup>.

---

<sup>485</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Galicia, Baleares, Extremadura, Navarra, Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>486</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Murcia, Canarias y Cataluña o el *Proyecto de Ley* de Castilla y León.

<sup>487</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Navarra, Canarias y Cataluña y el *Proyecto de Ley* de Aragón.

<sup>488</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* Baleares, Navarra y Cataluña.

<sup>489</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Baleares o el *Proyecto de Ley* del País Vasco.

<sup>490</sup> Incluida en *las Leyes de Transparencia* de Baleares, Andalucía, Canarias y Cataluña. En concreto, el artículo 6.2 de la *Ley balear* señala que la ciudadanía tiene derecho a ser consultada de manera periódica y regular sobre su grado de satisfacción respecto de los servicios públicos y, por ello, debe fomentarse el

Para finalizar el presente epígrafe cabe destacar, de igual modo, que las *Leyes de Transparencia* de las Comunidades Autónomas están incluyendo una clausula general para favorecer la máxima difusión posible de la información pública, que despliegue sus efectos más allá de las propias categorías cerradas que establecen dichas normas. Así, se fomenta la inclusión de: a) cualquier otra información pública que se considere de interés para la ciudadanía; b) la información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia; y c) toda la información que se haya facilitado en el ejercicio del derecho de acceso a los datos del ciudadano<sup>491</sup>.

### **III.3.3.-Hacia el diseño de un catálogo de información pública en España. La especial relevancia del Portal de Transparencia en la publicidad de los datos públicos**

Una vez delimitado lo que el legislador estatal entiende por información pública, y una vez incluido en esta investigación su clasificación legal y una vez establecidos los principios que son necesarios para llevar a cabo una correcta reutilización de datos, considero que debe hacerse una especial mención a la forma en la que dicha información se ofrece a los ciudadanos. Como sostiene Guichot Reina (2011:60): “*es preciso dotar al derecho de acceso de eficacia, y eso pasa por una buena regulación y, la creación de guías ciudadanas que hagan accesible a los ciudadanos el entendimiento de alcance del derecho y su ejercicio, unidos al auxilio personal a quien lo requiera, o la llevanza y publicidad electrónica de registros de documentos que permitan búsquedas con criterios sencillos*”.

---

uso de las encuestas y los sondeos y publicarse los resultados de estas consultas. De igual modo, el *Proyecto de Ley de Transparencia* de Valencia obliga a que se publiquen, de estos estudios, los importes de elaboración y la empresa adjudicataria.

<sup>491</sup> Incluida en las *Leyes de Transparencia* de Extremadura, Navarra, Andalucía, Murcia, Canarias y Cataluña. En especial, resulta de interés destacar que el artículo 11 del *Proyecto de Ley de Transparencia Pública de Castilla y León* ampara la posibilidad de que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma amplíe las obligaciones de publicidad activa de información para favorecer el principio de máxima difusión, especialmente en sectores tales como: a) la educación, mediante la publicación de los dictámenes de los Consejos Escolares, los mapas educativos o los datos estadísticos de enseñanza universitaria; b) la actividad de fomento, mediante la publicación de las estadísticas de acceso a los servicios móviles, los mapas de suelo industrial, la red de carreteras, la red de transporte público o la red de estaciones depuradoras de aguas residuales; c) la comunicación, mediante la publicación de guías de usos y estilos en las redes sociales; d) la sanidad, mediante la publicación de la red de hospitales y centros de salud, las listas de espera, las estadísticas de atención al paciente o los resultados de las encuestas de satisfacción de los servicios sanitarios; o e) el empleo, mediante la publicación de los proyectos de fondos europeos, los datos del paro registrados o los datos extraídos de las encuestas de población activa.

Por su parte, Carrizo Sainero (2013:266) introduce en su análisis desde una perspectiva muy específica, el Plan General de las Publicaciones Oficiales del Estado, argumentando que las publicaciones oficiales no sólo deben abarcar el ámbito normativo, aún siendo éste de gran importancia. Así, aduce que la acción de gobierno hace que, cada vez, las publicaciones que se emiten sean más abundantes en todas las tipologías y materias científicas debido a la actividad que deben desarrollar los diferentes organismos de la Administración del Estado. La obligación de informar a los ciudadanos por parte de la Administración Pública y los cambios que tal institución puede experimentar en cada legislatura política, hace necesario que se disponga de un sistema: a) que delimite claramente las competencias editoriales; y b) que permita conocer quiénes son los responsables de la edición en función de la actividad que desarrolle el organismo y las materias a editar que correspondan a esa actividad además del control editorial correspondiente.

En este sentido, tanto Cousido González (2014) como García-Moreno Rodríguez (2011), abogan por mayores cuotas de Transparencia en el actual Estado Social y Democrático de Derecho, a tenor de la vigente *Ley 19/2013, de 19 de Diciembre* que, aún todavía se muestra insuficiente.

Cuando se habla de catálogo, se alude a un repositorio oficial donde se vayan incluyendo la totalidad de recursos informativos de los poderes públicos, para que éstos puedan ser ofrecidos al ciudadano. Curiosamente, Zaragoza ha sido uno de los ayuntamientos en normar este hecho, aprobando una *Ordenanza específica sobre Transparencia y Libre Acceso a la Información de Zaragoza*<sup>492</sup>, y en ella<sup>493</sup> se señala que el órgano competente en materia de acceso a la información pública, debe elaborar un catálogo de la información que, a su vez, el Ayuntamiento tiene que publicar en su sede electrónica, indicando en él los distintos conjuntos de datos o de documentos y, para cada uno de ellos, el órgano o el servicio del que procede la información y los plazos máximos que se establecen para su actualización. Dicho catálogo, incluye así toda la información sujeta a publicación según se dispone en dicha *Ordenanza*, en la *Ordenanza de Administración Electrónica* del municipio y en las demás normas que resulten de aplicación, así como la que se contemple en los códigos, recomendaciones o

---

<sup>492</sup> Aprobada en Abril de 2014.

<sup>493</sup> Concretamente, en su artículo 18.

conjuntos de indicadores propuestos por organizaciones nacionales e internacionales de reconocido prestigio en cuyo ámbito de actuación se incluyan la Transparencia y el libre acceso a la información del Sector Público.

Algo que resulta de especial notoriedad es que, en lo antedicho, además se señala que el Ayuntamiento debe incorporar progresivamente al catálogo toda aquella información que pueda resultar de interés para la ciudadanía y que para priorizar la publicación de los distintos conjuntos de datos o documentos, se debe tener en cuenta la relevancia que, a juicio del órgano competente en la materia, éstos tengan para la ciudadanía y, en su caso, las solicitudes presentadas instando su publicación, los resultados de las consultas y de las encuestas que se realicen al efecto, y el número de las solicitudes para su puesta a disposición.

En el ámbito autonómico destacaría, a su vez, la reciente creación de Portales de Transparencia específicos en todos los Sitios Web de los ejecutivos autonómicos –excepto en el caso de Ceuta, de Galicia, de Madrid y de Melilla, en donde todavía no han sido desarrollados–, como medida de impulso para lograr la apertura de las instituciones y ofrecer datos públicos de interés para los ciudadanos.

En lo que respecta a la Administración General del Estado, lo más destacable es la creación del denominado Portal de la Transparencia<sup>494</sup>, el cual facilita el acceso de los ciudadanos a toda la información a la que se refieren los artículos anteriores relativos a su ámbito de actuación. La citada *Ley* reconoce que el Portal de la Transparencia debe incluir, en los términos que se establezcan reglamentariamente, la información de la Administración General del Estado, cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia. A su vez, la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y las Entidades que integran la Administración Local, tienen la facultad de adoptar otras medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones de Transparencia recogidas en la *Ley estatal*.

Del mismo modo, se regula que el Portal de la Transparencia contendrá información publicada de acuerdo con las prescripciones técnicas que se establezcan reglamentariamente y que deberá adecuarse a los siguientes principios: a) accesibilidad:

---

<sup>494</sup> Regulado en los artículos 10 y 11 de la *Ley de Transparencia* estatal y puesto en funcionamiento el día 1 de Diciembre de 2014.

proporcionando información estructurada sobre los documentos y recursos de información con vistas a facilitar la identificación y búsqueda de la información; b) interoperabilidad: la información publicada debe serlo conforme a las indicaciones que aparecen reflejadas en el *Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 Enero*, así como a las normas técnicas de interoperabilidad; y c) reutilización: la información publicada debe hacerse en formatos que permitan su posterior reutilización, de acuerdo con lo previsto en la *Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público* y en su normativa de desarrollo.

Por el contenido que se regula, todo parece indicar que el Portal de Transparencia se constituye a modo de Punto de Acceso General<sup>495</sup>, pues éste debe contener la Sede Electrónica, encargada de facilitar el acceso a los servicios, a los procedimientos y a las informaciones de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma; y, del mismo modo, puede proporcionar el acceso a los servicios o las informaciones correspondientes a otras Administraciones públicas, una vez celebrado el correspondiente Convenio.

---

<sup>495</sup> Viene regulado en el artículo 9 del *Real Decreto que desarrolla a la Ley 11/2007*.

**Tabla -5- La regulación del ámbito objetivo, subjetivo y reutilización de la Transparencia pública (en su vertiente activa), en las leyes específicas de las Comunidades Autónomas de España.**

CC.AA	NORMATIVA	ÁMBITO SUBJETIVO	ÁMBITO OBJETIVO	REUTILIZACIÓN
ANDALUCÍA	<b>Ley 2014</b>	Arts. 3, 4 y 5.	Arts. 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21 y 22.	Art. 19.
ARAGÓN	Proyecto 2014	Arts. 4, 7, 8 y 9.	Arts.12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22.	Arts. 24 y 34.
ASTURIAS	Proyecto 2014	Arts. 2,3 y 4.	Arts. 13, 14, 15, 16, 17 y 18.	Art. 11.
BALEARES	<b>Ley 2011</b>	Art. 2.	Arts. 18, 19, 20, 21, 22, 39,40, 41, 49.	Art. 40.
CANARIAS	<b>Ley 2014</b>	Arts. 3 y 4.	Arts. 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 y 33.	Art. 6.f).
	-	-	-	-
CASTILLA Y LEÓN	Proyecto 2014	Art. 3.	Art. 1.	Arts. 9 y 10.
C.-LA MANCHA	Proyecto 2015	Art. 2.	Arts. 5, 6, 7, 8 y 9.	Arts. 32, 33, 34 y 35.
CATALUÑA	<b>Ley 2014</b>	Art. 3.	Arts. 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17.	Arts. 16 y 17.
CEUTA	-	-	-	-
EXTREMADURA	<b>Ley 2013</b>	Art. 2.	Arts. 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14.	Arts. 27 y 28.
GALICIA	<b>Ley 2006</b>	Art. 1.	Arts. 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13.	-
LA RIOJA	<b>Ley 2014</b>	Art. 2.	Arts. 8, 9 y 10.	Arts. 22, 23, 24, 25, 26 y 27.
MADRID	-	-	-	-
MELILLA	-	-	-	-
MURCIA	<b>Ley 2014</b>	Arts. 5, 6 y 7.	Arts. 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19.	Art. 21.
NAVARRA	<b>Ley 2013</b>	Art. 2.	Arts.16, 17, 18, 19, 20 y 21.	Arts. 14 y 15
PAÍS VASCO	Anteproyecto 2014	Art. 88.	Art. 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94 y 95	Arts.78, 84 y 96.
VALENCIA	<b>Proyecto 2014</b>	Art. 2.	Art. 1.	Arts. 18, 19 y 20.
ESTADO	<b>Ley 2013</b>	Arts. 2, 3 y 4.	Arts. 6, 7, y 8.	Arts. 5 y 11.

Fuente: *elaboración propia.*





## **PARTE SEGUNDA**

---

**EL ANÁLISIS DE LOS FACTORES IDENTIFICATIVOS DEL  
CAMBIO INSITUCIONAL A LA LUZ DE LA FUNCIÓN  
INFORMADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:  
DE LA TRANSPARENCIA A LA REUTILIZACIÓN  
DE LOS ACTIVOS DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

---



Antes de abordar la **Segunda Parte** del estudio doctoral que ocupa nuestra atención, conviene retomar algunos de los postulados que he tenido ocasión de señalar con anterioridad, y que han marcado el inicio de esta investigación, así como las primeras conclusiones a las que ya me he referido en Capítulos anteriores. Esta labor previa ayudará a iniciar una nueva parte de la investigación, la cual centrará el esfuerzo en analizar el cambio institucional que es preciso instaurar en la realidad de las instituciones político-administrativas y que deberá marcar el futuro cambio económico que conduzca hacia la reutilización de la información pública.

Inicié esta investigación afirmando que la **Ciencia Política**, no sólo puede entenderse como la disciplina que se encarga del estudio de las actividades que rigen el destino de los seres humanos para la convivencia pacífica en colectividad, a modo de decisiones vinculantes y normas de obligado cumplimiento, sino también –y lo que es más importante–, como el factor que posibilita la cohesión social y legitima el ejercicio de poder público, éste último de quien es titular la soberanía popular.

En el sentido antedicho, la **Administración Pública** constituye uno de los más importantes ámbitos de trabajo de la Ciencia Política, pues como exponente de una mayor relevancia y más cercanía social, cumple una clara finalidad de normar la conducta humana en colectividad. Esta función la circunscribe a la realidad y la obliga a informar de todo cuanto acontece en su interior, de las decisiones que adopta, de las actuaciones que realiza, en definitiva, del servicio que presta al ciudadano. La dimensión política de la Administración Pública es la que sitúa a ésta como el engranaje fundamental que conecta el sistema social con el sistema institucional. De ahí que nuestro ámbito de estudio se circunscriba al análisis de dicha institución en un Estado Social y Democrático de Derecho, como es el Estado español.

Y, precisamente, uno de los principios vertebradores y transversales del citado modelo de Estado, es el Principio de la **Transparencia**, el cual posibilita que los ciudadanos estén al día del qué, cómo y para qué se llevan a cabo las actuaciones del poder público. Por ello, la Transparencia alcanza su máxima expresión en el Derecho a la Información Pública de que goza cualquier persona, pues sin la información, como 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.

De este modo, la Administración Pública tiene la importante misión de hacer viable y oportuno el **Derecho a la Información Pública**, pues es la institución que más datos acapara de los ciudadanos y quien mejor puede tratarles y exponerles para el conocimiento general de la sociedad. La materialización del aludido Derecho puede producirse por dos vías diferentes: de forma pasiva por el ciudadano, pidiendo a las instituciones que le faciliten información sobre determinadas materias, o de forma activa por la Administración, suministrando a éste último –al ciudadano–, los datos antes de que le sean requeridos. Ambas modalidades entroncan así con el derecho fundamental que perfila el artículo 20.1.d) de la *Constitución Española*, si bien aquel sobre el que más profundizo, es sobre la denominada Transparencia activa.

De ahí que haya hecho mención a la *función informadora institucional* que debe cumplir cualquier poder público y, especialmente, la Administración Pública, la cual se traduce en tres deberes para ésta: a) el deber de tratamiento de datos; b) el deber de intercambio; y c) el deber de difusión de la información pública, pues dando debido cumplimiento a todos ellos, se puede asegurar un cambio institucional profundo que desemboque en un cambio económico sustancial y en un desarrollo duradero en todas las esferas de la vida en colectividad. En concreto, en esta Segunda Parte, analizaré cada uno de los tres deberes aludidos, es decir, centraré la atención en la primera proposición de la hipótesis investigadora: el cambio institucional.

Por tanto, incidiré más sobre los postulados que ya han sido recogidos en el presente estudio, catalogando y analizando algunos de los principales factores de cambio institucional que deben afrontarse si se pretende mejorar el **acceso** a la información pública, siendo éste último –el acceso–, uno de los elementos más influyentes en la instauración de una nueva cultura de Transparencia en España. El cambio no parece fácil de implementar pero su resultado es prometedor para el desarrollo social, siempre y cuando se cuente con la labor previa de las Administraciones Públicas en su obligación informativa institucional y con el apoyo de los ciudadanos desde su participación pública y desde su exigencia de responsabilidad a los decisores políticos.

Al fin y al cabo, no somos sino “*lo que hacemos para cambiar lo que somos*”<sup>496</sup>.

---

<sup>496</sup> Cita extraída de Eduardo Galeano en su obra *El libro de los abrazos* (1993).





## - CAPÍTULO IV -

# EL CICLO VITAL DE LOS ACTIVOS DE INFORMACIÓN: SU TRATAMIENTO NORMALIZADO DESDE UN SISTEMA DE GESTIÓN INTEGRAL VÁLIDO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

---

### **IV.1.- A modo de aclaración inicial**

Antes comenzar con el desarrollo de la Parte Segunda de este estudio, debo hacer mención al enfoque que pretendo darle. Para ese análisis, tendré en cuenta, en primer término, el contenido jurídico reflejado en la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, así como también otros muchos de los preceptos incluidos en el *Convenio nº 205 del Consejo de Europa, sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 2009* y aquellos recogidos en la *Ley 27/2006, de 18 de Julio, que regula los Derechos de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente*. Del mismo modo, haré alusión al contenido de las leyes autonómicas de Transparencia que están enriqueciendo la normativa básica en materia de acceso a la información.

Por lo tanto, lo que ahora centra mi atención es ver cómo está siendo regulada la función informadora institucional en la legislación vigente y cuáles serían los cambios institucionales que habría que introducir para que ésta mejorase de forma sustancial. Ello dará lugar al estudio de la reutilización de la información pública y a concluir si los deberes de tratamiento, intercambio de datos y de publicidad son los tres pilares fundamentales que sostienen la Transparencia y el acceso a la información.

Para abordar estas cuestiones, he fijado una serie de criterios, repartidos en ocho ámbitos de análisis, los cuales van a ser de ayuda en tal tarea y van a ser la base para afrontar el estudio de la Segunda y de la Tercera Parte de esta investigación, y que son los que se muestran en el siguiente cuadro:

**Tabla -6- Los criterios escogidos para examinar el acceso y la reutilización de la información pública en la legislación vigente**

1. GENERAL	3. SUJETO	5. LÍMITES	7. PROCEDIMIENTO
a) Finalidad	a) Sujeto	a) Generales	a) Solicitud
b) Regulación	b) Persona/ Institución	b) D° Propiedad	b) Motivación
c) Derechos ciudadanos	c) Interadministrativo	c) Acceso parcial	c) Información
d) Obligaciones AA.PP	d) Niveles de difusión	d) Disociación	d) Inadmisión
e) Sensibilización			e) Notificación
			f) Resolución
			g) Silencio
			h) Plazo
2. OBJETO	4. ACCESO	6. CONTROL	
a) Definición	a) Titular	a) Recurso admón	i) Competente
b) Titular/ Posesión	b) Condiciones	b) Recurso jurídico	j) Normativa sectorial
c) Poderes	c) Modalidades	c) Garantías	
d) Mostrar/ Ceder	d) Formatos	d) Responsabilidad	8. ORGANIZACIÓN
e) Mínimo común	e) Medios	e) Evaluación	a) Unidad/ Sistema
	f) Licencia		b) Calidad
	g) Precio		c) Órgano competente
			d) Relaciones

Fuente: *elaboración propia.*

Toda ley comienza introduciendo una serie de disposiciones generales que sirven para entender debidamente el contenido jurídico que engloba y que pueden dar una serie de pistas sobre cómo interpretar el articulado. En este caso, será de interés abordar la finalidad que tiene la norma, la regulación concreta de las materias que abarcan los preceptos, la fijación o no de una serie de derechos y deberes para el ciudadano y para la Administración Pública –en este caso, en el acceso a la información– y, por último, si la ley menciona algunas medidas que fomenten la sensibilización social, la formación o la planificación general de tal materia en el contexto institucional y social.

En cuanto al segundo de los indicadores a evaluar, el ámbito objetivo, analizaré lo que el legislador entiende por información pública, tanto en la definición que establece para ésta como en la referente a su titularidad o posesión. También tendré ocasión de analizar si las instituciones están o no obligadas a fijar un mínimo común de

información que debe divulgarse obligatoriamente y a qué poderes públicos afecta tal deber desde la Transparencia activa.

Con el tercer indicador, el ámbito subjetivo, se estudiará si las leyes de acceso y de reutilización aluden, en sus preceptos, a sujetos públicos o privados, personales o colegiados y los niveles de difusión de información pública que abarcan.

En cuanto al acceso en sí, aquí es donde existe una variedad de criterios para evaluar hasta qué punto el ciudadano puede obtener datos, de qué forma y cumpliendo qué requisitos. Analizaremos cuestiones relacionadas con las modalidades, los formatos, los medios, los precios etc., en que se ofrecen los activos de información pública.

Otro de los indicadores que cobra especial relevancia en este estudio, es el análisis de los límites que el legislador ha impuesto en el acceso a la información pública. Los más importantes tienen que ver con la protección de datos personales pero no son los únicos que se desprenden del articulado de las normas. Así mismo, se constata cómo se suelen incluir cláusulas concretas para los derechos de propiedad y cómo, para solventar los escollos de tales restricciones, se han previsto mecanismos como la disociación o el acceso parcial a la información pública.

El sexto de los indicadores objeto de estudio será el control y las garantías que se establecen para lograr una óptima publicidad activa y pasiva de información pública, haciendo especial mención al régimen disciplinario y a las responsabilidades que se derivan del incumplimiento de las obligaciones prestacionales de datos.

El séptimo indicador centra su atención en una de las modalidades concretas de suministro de información pública, la pasiva ejercida por el ciudadano, analizando el procedimiento específico que ha fijado el legislador para atender y resolver con diligencia las solicitudes de datos y cómo afecta la legislación sectorial al respecto.

El octavo y último de los indicadores analizará las cuestiones relacionadas con la organización institucional en materia de información pública, viendo si tal materia ha supuesto la creación de nuevas unidades o sistemas para posibilitar el acceso a los datos.

En definitiva, ésta tan sólo es una manera, de todas las posibles, de abordar mi hipótesis de investigación y de ver hasta qué punto el cambio institucional repercute en el cambio económico, tomando como referencia unos patrones comunes de análisis.

## **IV.2.- Los activos de la información pública en las instituciones**

### **IV.2.1.- Algunas consideraciones generales**

Tal y como ya he puesto de manifiesto, la información es uno de los recursos estratégicos con los que cuentan las organizaciones públicas las cuales, por su capacidad de almacenamiento y de síntesis, son las mejor preparadas para mostrarla a la sociedad. Y es que la principal función que cumplen las Administraciones Públicas es la de servicio al ciudadano y el acceso a los datos de que disponen no es sino una manifestación excelente de su vocación prestacional.

De la Exposición de Motivos de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Derecho de Acceso a la Información y Buen Gobierno*, se refleja la finalidad democrática que ampara la norma, pues es su propósito que la información pública llegue a todos los ciudadanos y que con ello se fortalezca el sistema político. La Transparencia se muestra así como uno de los ejes fundamentales de toda acción pública y el acceso a la información, su mecanismo posibilitador. De esta manera, la ley arguye que sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos conocen cómo se adoptan las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos a los cuales contribuyen o bajo qué criterios actúan las instituciones para la consecución de sus fines, sólo de esa forma, puede iniciarse un proceso de apertura en el que los poderes públicos comiencen a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda la mejor prestación<sup>497</sup>.

Continúa afirmando el legislador estatal que aquellos países con mayores niveles de Transparencia, cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social y que es allí donde los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos, permitiendo una mejor

---

<sup>497</sup> En el referido sentido, la *Ley 1/2014, de 24 de Junio, de Transparencia Pública de Andalucía*, reconoce que las leyes que regulan tal materia, pretenden profundizar en el conocimiento de la actuación de los poderes públicos y que permiten que la democracia sea más real y efectiva desde el ejercicio permanente y la garantía jurídica del derecho de participación ciudadana. Como se sigue destacando, tal participación no debe quedar reducida al mero ejercicio periódico del derecho de sufragio activo, sino que debe profundizarse en la articulación de los mecanismos que posibiliten el conocimiento colectivo de la actuación de los poderes públicos, de los motivos de dicha actuación, del resultado del mismo y de la valoración que todo ello merezca.

fiscalización de la actividad pública que conduzca a una regeneración democrática, promoviendo la eficacia del Estado y favoreciendo el crecimiento económico<sup>498</sup>.

Con la finalidad democrática precitada y establecida en la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, ésta se marca tres objetivos básicos: a) ampliar y reforzar la Transparencia de la actividad pública, b) regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y c) establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento. Ya he tenido ocasión de tratar este extremo pero insistiré en la idea de que tales pretensiones son necesarias para asegurar el ansiado cambio institucional hacia la apertura, pero muestro también mi disconformidad, a su vez, de que todas ellas hayan sido abordadas en un único acto jurídico<sup>499</sup>.

De tal importancia es la visión democrática que pretende darse a la *Ley de Transparencia* y la estrecha relación que ésta guarda con el Derecho a la Información Pública, que autores como Uña Juárez (2008:60) afirman que la transmisión de una misma información a comunidades diversas, puede reforzar la cohesión social entre ellas, si este proceso se realiza correctamente pues, en caso contrario, puede incluso afianzar sus divisiones y contribuir a su aislamiento y a su diferenciación. Es por ello por lo que considero fundamental tener en cuenta tales aspectos.

---

<sup>498</sup> De la Exposición de Motivos de la *Ley de Transparencia estatal*, se observa cómo se formula también mi hipótesis de investigación, pues el legislador conecta claramente el cambio institucional y el cambio económico, haciendo depender éste último del primero.

<sup>499</sup> Tal hecho ha provocado que la legislación autonómica en materia de Transparencia haya seguido una estela similar, hasta el punto de que la *Ley 3/2014, de 11 de Septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja* incluya en dicha Ley la regulación de las cuestiones que a continuación se citan, en virtud del contenido de su artículo 1: a) la Transparencia de la actividad de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación, en su vertiente de publicidad activa; b) el derecho de los ciudadanos a acceder a la información; c) el derecho de los ciudadanos a participar en la adopción de decisiones sobre asuntos que sean directa o indirectamente de interés público; d) el régimen jurídico aplicable a la reutilización de los documentos elaborados o custodiados por el sector público; e) las condiciones y requisitos de buen gobierno; y f) las condiciones para la implantación de sistemas de software libre en el sector público de la Comunidad Autónoma. Esto nos parece que no ayuda con la finalidad democrática que se persigue y pretender abarcar todas estas materias en una misma ley, puede rebajar las expectativas de sus operadores. En leyes de Transparencia autonómica como la de Galicia y la de Baleares, la Transparencia es uno de los principios y valores de la buena administración y del buen gobierno, el cual se materializa en un acceso a la información pública constante, veraz, objetiva y clara. Navarra y Extremadura orientan el objeto regulador de sus leyes al establecimiento del Gobierno Abierto, con un cauce de profundización democrática garantizado, de manera efectiva, por a) la Transparencia en la actividad de la Administración autonómica; b) el derecho de los ciudadanos a acceder a la información de forma veraz e imparcial; y c) el derecho de los ciudadanos a participar en la adopción de decisiones sobre asuntos que incidan, directa o indirectamente en el interés público.

La finalidad democrática en el acceso puede verse también reflejada en el *Convenio n° 205 del Consejo de Europa, sobre el acceso a los documentos públicos*, ya que su objetivo es alcanzar la mayor unidad entre sus miembros con el fin de salvaguardar y de realizar los ideales y los principios que son de su herencia común en la Unión Europea<sup>500</sup>. Algo tan pretendido como la identidad europea común y el logro de una ciudadanía comunitaria pueden ser efectivos con mayores cuotas de Transparencia.

Por su parte, el artículo 1 de la precoz *Ley 27/2006, de 18 de Julio, de Derecho de Acceso a la Información en Materia Medioambiental*, también hizo gala del objetivo democrático a que me vengo refiriendo. Tal es así que el propósito de la *Ley* se asentaba en el desarrollo de tres pilares comunitarios fundamentales del ente supraestatal: a) el acceso a la información medioambiental, b) la participación del público en el proceso de adopción de decisiones y c) el derecho de acceso a la justicia.

Dando cabida a todos estos propósitos, la *Ley 27/2006, de 18 de Julio* ha centrado más su atención en el acceso a la información medioambiental, pues desempeña un papel esencial en la concienciación y educación ambiental de la sociedad, constituyendo un instrumento indispensable para poder intervenir con conocimiento de causa en los asuntos públicos. Tal pilar se divide, a su vez, en dos partes básicas: a) el derecho a buscar y obtener información que esté en poder de las autoridades públicas – esto es, publicidad activa–, y b) el derecho a recibir información ambiental relevante por parte de las autoridades públicas, que deben recogerla y hacerla pública sin necesidad de que medie una petición previa –esto es, publicidad pasiva–<sup>501</sup>.

Vista la finalidad democrática en el acceso a la información pública y el objeto regulador que la conforma desde las leyes básicas en tal materia, conviene también hacer mención de aquellos derechos ciudadanos y obligaciones institucionales que garantiza e impone el legislador en el acceso a la información pública. Lo cierto es que la *Ley de Transparencia estatal* no establece, de forma sistemática, cuáles deben ser éstos, como tampoco lo incluye el *Convenio Europeo*. Debo, por ello, remitirme al contenido de la legislación autonómica y sectorial, para poder conformar tales derechos y obligaciones.

---

<sup>500</sup> Así viene reflejado en el Preámbulo del *Convenio n° 205*.

<sup>501</sup> Tal y como puede reflejarse en la Exposición de Motivos de esta *Ley*.

Así, la *Ley 27/2006, de 18 de Julio*, ya incluye una serie de derechos relacionados con el acceso a la información pública que, si bien están relacionados con la materia medioambiental, bien pueden servir para comprender la necesidad de incluirlos en la normativa básica de transparencia, algo que el legislador no lo ha hecho a nivel estatal. Tales derechos ciudadanos son los siguientes: a) el derecho de acceso a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede; b) el derecho a ser informados de los derechos que le otorga la *Ley* y ser asesorados para su correcto ejercicio; c) el derecho a ser asistidos en su búsqueda de información; d) el derecho a recibir la información que soliciten en los plazos establecidos; e) el derecho a recibir la información solicitada en la forma o formato elegidos; f) el derecho a conocer los motivos por los cuales no se les facilita la información, total o parcialmente, y también aquéllos por los cuales no se les facilita dicha información en la forma o formato solicitados; y g) el derecho a conocer el listado de las tasas y precios que, en su caso, sean exigibles para la recepción de la información solicitada, así como las circunstancias en las que se puede exigir o dispensar el pago<sup>502</sup>.

De igual modo y sintetizando el contenido de la aludida norma, la *Ley de Transparencia de Andalucía*, en su artículo 5, reconoce como derechos ciudadanos los siguientes:

- a) El derecho a la publicidad activa: así, cualquier persona puede exigir que los poderes públicos publiquen, de forma periódica y actualizada, la información veraz cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la Transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.
- b) El derecho de acceso a la información pública: así, cualquier persona puede acceder a los contenidos o documentos que obren en poder de cualquiera de las personas y entidades incluidas en su ámbito de aplicación y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

---

<sup>502</sup> Se verá con mayor detenimiento tales criterios en sucesivos Capítulos. Por el momento, basta con indicar, para llamar la atención, la necesidad de haberlos incluido en la normativa básica.

- c) El derecho a obtener una resolución motivada, por el que a cualquier persona que solicite información, le deben ser motivadas las resoluciones que inadmitan a trámite su solicitud de acceso, que denieguen el acceso, que concedan el acceso tanto parcial como a través de una modalidad distinta a la solicitada, así como las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de una tercera persona interesada.
- d) El derecho al uso de la información obtenida, por el que cualquier ciudadano puede utilizar la información obtenida sin necesidad de autorización previa –aunque con algunas matizaciones–.

La *Ley 1/2014, de 24 de Junio, de Transparencia Pública de Andalucía*<sup>503</sup>, además de reconocer tales derechos ciudadanos, también incorpora una serie de obligaciones ciudadanas que completan el estatuto jurídico individual de cada uno de ellos. Tales obligaciones son las siguientes para aquellas personas que accedan a la información pública: a) a ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso de éste; b) a realizar el acceso a la información de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, de forma que cada petición se concrete lo más precisamente posible, con ayuda correspondiente de la Administración competente; c) a respetar las obligaciones establecidas en la normativa para la reutilización de la información obtenida; y d) a cumplir las condiciones y requisitos materiales para el acceso cuando el acceso se realice de forma presencial en un archivo o dependencia pública<sup>504</sup>.

Por tanto, del análisis del contenido literal de los derechos que garantiza la ley, se observa cómo acceso y universalidad<sup>505</sup> son términos que aparecen estrechamente unidos. Además, conviene destacar cómo la norma ambiental también incorpora una serie de obligaciones, tanto generales como específicas, que deben cumplir las instituciones en materia de acceso a la información pública. En concreto, ésta señala las

---

<sup>503</sup> De igual modo operan las recientes *Leyes de Transparencia* de Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>504</sup> Así se contempla en el artículo 8 de la citada Ley. Me parece muy acertada la inclusión de tales obligaciones ciudadanas porque, al igual que la sociedad debe conocer la actividad que realizan las instituciones, tal derecho no les exime de cumplirlo correctamente para asegurar la calidad del servicio y el ejercicio de este derecho por el resto de ciudadanos.

<sup>505</sup> En el Capítulo VI analizaré la importancia que tiene el principio de máxima difusión informativa en la consecución de un Derecho a la Información Pública pleno y válido para todos los ciudadanos.

siguientes obligaciones generales<sup>506</sup>: a) a informar al público de manera adecuada sobre los derechos que les otorga la Ley, así como de las vías para ejercitarles correctamente; b) a elaborar listas de autoridades públicas en atención a la información que obre en su poder, las cuales se deben hacer públicamente accesibles –existiendo, al menos, una lista unificada por cada Comunidad Autónoma–; c) a garantizar que los empleados asistan al público cuando traten de acceder a los datos; d) a fomentar el uso de tecnologías de la información y de las telecomunicaciones para facilitar el acceso a la información; y e) a garantizar el principio de agilidad en la tramitación y resolución de las solicitudes de información ambiental.

La *Ley de Acceso a la Información Medioambiental* continúa señalando también que, con carácter general, las autoridades públicas deben velar porque, en la medida de sus posibilidades, la información recogida por ellas o la recogida en su nombre esté actualizada y sea precisa y susceptible de comparación. De igual modo, deben adoptar cuantas medidas sean necesarias para hacer efectivo el ejercicio del derecho de acceso a la información y, entre ellas, la designación de unidades responsables de información, la creación y mantenimiento de medios de consulta de datos o la creación de registros, puntos o listas de la información que obre en poder de las autoridades públicas o puntos de información, con indicaciones claras sobre dónde puede encontrarse.

La *Ley ambiental* supone, ante todo, un avance en materia de acceso a la información pública y completa la lista de obligaciones generales de las instituciones con otras obligaciones específicas<sup>507</sup> y que son: a) asegurar la paulatina difusión de la información y su puesta a disposición del público de la manera más amplia y sistemática posible; b) organizar y actualizar los datos relevantes que obren en su poder o en el de otra entidad en su nombre con vistas a su difusión activa al público o al cumplimiento eficaz de sus funciones, particularmente por medio de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones siempre que pueda disponerse de ellas; c) garantizar que la información se haga disponible paulatinamente en bases de datos electrónicas de fácil acceso al público a través de redes de telecomunicaciones, creando enlaces con direcciones electrónicas a través de las cuales pueda accederse a dicha información; y d) mantener actualizado un catálogo de normas y de resoluciones

---

<sup>506</sup> Los deberes generales aparecen regulados en el artículo 5 de la *Ley 27/2006, de 18 de Julio* y también en las recientes leyes autonómicas de Murcia, Canarias y Cataluña.

<sup>507</sup> Los deberes específicos vienen contemplados en el artículo 6 de la *Ley 27/2006, de 18 de Julio*.

judiciales sobre aspectos claves de la Ley, de manera más accesible amplia y sistemática posible.

Lo que sí reconocen casi todas las leyes de Transparencia y acceso a la información público de las Comunidades Autónomas, es la necesidad de implementar planes y programas de divulgación y de concienciación social al respecto y medidas concretas de formación y actualización en tal materia para los empleados públicos y los operadores directamente afectados por la regulación<sup>508</sup>. Destacaría sobremanera el contenido de la Disposición Adicional Segunda de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, en la que queda reflejada que la Administración General del Estado debe acometer una revisión, una simplificación y, en su caso, una consolidación normativa de su Ordenamiento Jurídico, para lo cual, tiene que efectuar los correspondientes estudios, derogar las normas que hayan quedado obsoletas e introducir las modificaciones oportunas en materia de derecho de acceso, las cuales confluyan en un Plan de Calidad y Simplificación Normativa.

Esta es la idea general a la que se puede llegar analizando los criterios del indicador general que he elaborado para la correcta comprensión del cambio institucional, cual es la necesidad de incluir un estatuto jurídico subjetivo completo para el ciudadano que acompañe la finalidad democrática del acceso a la información pública; y la urgencia de acortar el objeto jurídico que regulan las extensas leyes de Transparencia vigentes hasta el momento, dada la importancia de los instrumentos de divulgación y de concienciación social en materia de apertura; y, así mismo, la exigencia de perfilar un escenario jurídico básico en materia de acceso que otorgue seguridad en su implantación por los empleados públicos y confianza al ciudadano en el ejercicio de su Derecho a la Información Pública.

Martínez Baragueño (1987:66), se hace eco de la importancia que adquiere el derecho de acceso a los datos y, por ende, de la importancia de la función institucional de suministrarlos como una “*acción sistemática y organizada de acopio, elaboración,*

---

<sup>508</sup> En concreto, la Disposición Adicional Séptima de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, señala que el Gobierno debe aprobar un plan formativo en el ámbito de la Transparencia dirigido a los funcionarios y personal de la Administración General del Estado, acompañado, a su vez, de una campaña informativa dirigida a los ciudadanos. En el mismo sentido, el artículo 9 del *Convenio Europeo nº 205*, establece una serie de medidas complementarias para informar al público sobre el derecho de acceso y su correcto ejercicio y para formar a las autoridades públicas en sus deberes y obligaciones. La Disposición Adicional Undécima de la *Ley ambiental* también incorpora la aprobación de un Plan de Formación específico tendente a sensibilizar al personal a su servicio respecto de los derechos y las obligaciones. La normativa autonómica se hace eco, a su vez, de tales medidas en sus Disposiciones Adicionales.

*tratamiento y redistribución de la información, sea de carácter general administrativo o específico de un sector de la actuación administrativa*". En el mismo sentido, Mock (1999:1074) afirma que la Transparencia es "*una medida del grado según el cual la información sobre la actividad oficial se hace disponible hacia la parte interesada*". Observamos, pues, que del tratamiento previo de datos que realicen las instituciones públicas, va a depender el derecho de acceso a éstos por parte de los ciudadanos, e incluso de otros centros de poder públicos o privados<sup>509</sup>.

Tanto valor otorga Villaverde Menéndez (1995) a la información tratada, que sostiene que ésta debe ser accesible y pública a cualquiera, y difundida con independencia de si contribuye o no a conformar la opinión pública, por el mero hecho de acontecer en instancias político-administrativas. Y ello porque "*el deber de conocer, esencial para toda sociedad moderna, constituye para la nuestra una obligación a la que debe sacrificarse mucho*" (Crozier, 1992:109).

Sin perjuicio de lo anterior, no debe entenderse la función informadora institucional, sólo como un elenco de criterios aislados, como el simple conocimiento de los derechos y deberes que adquieren los ciudadanos de manera lineal (Fernández Salmerón y Valero Torrijos, 2008:237), como si se tratase de pura información general, sino que ésta debe entenderse como una función integrada en el resto de funciones y servicios administrativos pero siendo sólo medial, accesoria y facilitadora de otras distintas<sup>510</sup>.

La obligación al tratamiento de datos de la función informadora institucional –esto es, su adecuada transfusión–, se ha venido en denominar "*Gestión de la Información*" (que equivale al término norteamericano Records Management), definida como el conjunto de tareas y procedimientos orientados a lograr una mayor eficacia y economía en la explotación de los activos de información pública. Por tanto, la

---

<sup>509</sup> En idéntico sentido, el Fundamento Jurídico 5º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 171/1990, de 12 de Noviembre de 1990*, el Fundamento Jurídico 4º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2008, de 31 de Junio* o el Fundamento Jurídico 3º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2012, de 30 de Enero*, reafirman la "*especial posición que ostenta el derecho a la libertad de información en nuestro Ordenamiento Jurídico*", otorgando una "*posición preferente a las libertades del artículo 20 en razón de su función institucional*".

<sup>510</sup> A modo de ejemplo de lo que estamos argumentando, el artículo 1 del *Decreto 208/1996, de 9 de Febrero*, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano, señala que la información sólo constituye el cauce adecuado a través del cual los ciudadanos pueden acceder al conocimiento de sus derechos y obligaciones y a la utilización de los bienes y servicios públicos. Por tanto, la función informadora institucional es sólo eso, una función instrumental que apoya y da cobijo a otras.

obligación del tratamiento informativo por parte de las instituciones obliga a que éstas sean sistemáticas en la recogida, procesamiento y difusión de datos públicos y añada valor a sus actividades y a la repercusión que sus decisiones alcancen en los ciudadanos.

Sin embargo, no debe perderse nunca de vista que lo verdaderamente relevante en tal función institucional, es la información pública como tal, como materia prima básica para generar otros productos y servicios, no el modo en que ésta se presenta o se puede gestionar mejor. Por tanto, a la hora de definirla, ni su objeto ni su sujeto –como ocurre en la actualidad– deben ser los protagonistas, sino su contenido efectivo (Barrero Rodríguez, 2014 y De la Nuez Sánchez-Casado, 2014), pues siendo importante quién presta la información, y con qué formato lo hace, ello sirve para mejorar el acceso desde su gestión interna, pero no de igual manera para que el ciudadano logre sus objetivos con la utilización de dichos datos. El problema de desvirtuar el término de información, ha conducido a lo que Muñoz Soro y Bermejo Latre (201:196), denominan situación de: *“metonimización, reducción, fragmentación y subjetivación del concepto de información pública”*.

#### **IV.1.2.- El concepto de información pública**

Una de las cuestiones que ha suscitado mayor debate parlamentario en el proceso de elaboración previo de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Derecho de Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, ha sido la delimitación del ámbito objetivo de dicha norma o, lo que es lo mismo determinar qué es lo que se entiende por información pública. Un concepto que parece tan obvio y de uso tan coloquial, cuando se hace referencia al cambio organizativo que precisan las instituciones para abrir sus procesos, sus medios y sus resultados, resulta no serlo tanto cuando se quiere concretar una definición jurídica de éste.

Tal problemática se ha suscitando en estos últimos años, pues la clásica asunción de información pública como documento –y sólo como documento–, se ha ido superando para englobar otro tipo de activos que enriquezcan su determinación. No es de extrañar que del contenido del artículo 105.b) de la *Constitución Española*, pueda imaginarse que el constituyente se refería únicamente a la información administrativa – que no pública general– como documento, para regular el acceso de los ciudadanos a los

archivos y a los registros administrativos que, como ya he tenido ocasión de señalar, engloban tal tipo de recurso informativo.

Como ya tuve también ocasión de advertir en el Capítulo III del presente estudio, el documento resulta de incorporar un mensaje a un soporte duradero, con ánimo de conservación y de fe pública de éste. Así, los mensajes no anexados a un soporte conservable, corren el riesgo de quedar ocultos y de perderse en el tiempo. Documento es lo que rodea a la información, la transforma en permanente y la otorga carga probatoria, donde constan datos fidedignos o susceptibles de ser empleados como tales para probar algo, de tal forma que sirva para comprobar o acreditar algo y que haya sido emitido por órgano competente.

Poco antes el *Decreto 242/1969, de 20 de Febrero, por el que se desarrollan las disposiciones de la Ley 9/1968, de 5 de Abril sobre Secretos Oficiales*<sup>511</sup> definió con excesiva concreción y detalle –y, por supuesto, sin considerar la revolución posterior y el rápido avance de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación–, el documento público, entendiendo por tal “*cualquier constancia gráfica o de cualquier otra naturaleza*” y, muy especialmente los impresos, manuscritos, papeles mecanografiados o taquigrafiados y las copias de los mismos, cualesquiera sean los procedimientos empleados para su reproducción; los planos, proyectos, esquemas, esbozos, diseños, bocetos, diagramas, cartas, croquis y mapas de cualquier índole, ya lo sean en su totalidad, ya las partes o fragmentos de los mismos; las fotografías y sus negativos, las diapositivas, los positivos y negativos de película, impresionable por medio de cámaras cinematográficas y sus reproducciones; las grabaciones sonoras de todas clases; o las planchas, moldes, matrices, composiciones tipográficas, piedras litográficas, grabados en película cinematográfica, bandas escritas o perforadas, la memoria transitorizada de un cerebro electrónico y cualquier otro material usado para reproducir documentos<sup>512</sup>.

Posteriormente, el artículo 49.1 de la *Ley 16/1985, de 25 de Junio, del Patrimonio Histórico Español*, entiende por documento “*toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen,*

---

<sup>511</sup> Concretamente, en el artículo 2.3 del aludido Decreto.

<sup>512</sup> Pese al tiempo en que fue aprobado tal Decreto, llama poderosamente la atención que ya hiciera especial mención a los soportes que contuvieran dichos documentos, y no sólo al documento en sí.

*recogidas en cualquier tipo de soporte material, incluso los soportes informáticos, excluyendo los ejemplares no originales de ediciones*". El paso de la "constancia" a la "expresión" no resulta todavía muy relevante.

En una dimensión avanzada, el documento puede definirse como "todo escrito, gráfico, sonido o cualquier otra clase de información que puede ser tratada en un sistema de información como una unidad diferenciada"<sup>513</sup>. Y he aquí la clave de la cuestión, el poder tratarse como unidad diferenciada en un sistema de gestión concreto, pues la captura, el almacenamiento y la puesta a disposición de los ciudadanos de tales documentos, adquiere una notable importancia dentro de la función informadora institucional.

La legislación autonómica<sup>514</sup>, ofrece un concepto más enriquecido de lo que se entiende por este recurso informativo –del documento–, al definir como: "toda expresión en lenguaje oral o escrito, natural o codificado, y cualquier expresión gráfica, sonora o en imagen, recogida y conservada en cualquier tipo de soporte material como información o prueba por las personas físicas o jurídicas en el desarrollo de sus actividades o en virtud de obligaciones legales". Incluso la normativa gallega realiza una enumeración de aquellos que, en todo caso, se consideran documentos: a) los que son resultado de procedimientos regulados por una norma jurídica; b) los que, sin estar regulados por normas de procedimiento específicas, sirven a las instituciones y personas como elementos de información y conocimiento; y c) los documentos administrativos electrónicos.

Como se deduce, existen claros ejemplos jurídicos que sintonizan con la tónica habitual que se ha considerado hasta el momento, la cual entiende que la información pública es el propio documento por el valor agregado que aporta al sistema social y por su facilidad de tratamiento, si bien el legislador apunta hacia otro tipo de recursos informativos.

Pero, ¿a qué documento me refiero? En la actualidad, el avance de las tecnologías e Internet, han propiciado que buena parte de los documentos se encuentren

---

<sup>513</sup> Como puede deducirse del contenido del artículo 5.2.f) del *Real Decreto 1720/2007, de 21 de Diciembre por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de Diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal*.

<sup>514</sup> En concreto, el artículo 4.2 de la *Ley 7/2014, de 26 de Septiembre, de Archivos y Documentos de Galicia*.

ya en soporte electrónico –también los documentos que posee la Administración Pública–. Puede definirse documento electrónico como un soporte de información, almacenado en dispositivo electrónico con formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado, emitido válidamente por una Administración Pública, que debe incluir su referencia temporal. Este documento resulta básico en el ciclo vital informativo, pues se verá cómo las organizaciones crean, mantienen e intercambian su información a través de medios telemáticos<sup>515</sup>.

En el antes referido sentido, Gaete González (2000:131-141) distingue el documento clásico del documento electrónico, ensalzando las virtudes de éste último, ya que: a) implica conocer la información de manera instantánea en tiempo y espacio, sin que ello afecte a su seguridad y eficacia; b) establece un código binario de estructuración lógica, el cual permite el intercambio electrónico de datos, ya que se ha “*producido una cantidad de papelería que ya no es posible seguir almacenando, archivando y manteniendo*”; c) es interactivo y dinámico, porque produce y crea información y porque es capaz de incorporarla al sistema; d) pueden establecerse rutas de información o inforutas que comuniquen los datos de que se componen, definidas éstas como conjunto de medios comunicacionales existentes en un Estado, debidamente interconectados e interactuando entre sí, capaces de transmitir simultáneamente y de manera interactiva todo tipo de mensaje vocales, visuales y sonoros, las más comunes internet e intranet; y e) su traslado y archivo es muy sencillo y económico.

Como señala Valero Torrijos (2014:638): “*el documento, como unidad de gestión ha de fragmentarse en atención a la información que contiene, de manera que sólo se ponga a disposición de terceros aquellos datos que sean estrictamente necesarios para el ejercicio de sus funciones o la satisfacción de sus intereses legítimos*”. Así, la unidad básica de información pública ya no va a ser el documento, sino el conjunto de datos que lo constituyen, ya que tal información “*no sólo es el documento en sí, sino los elementos de información contenidos en él*”<sup>516</sup>.

---

<sup>515</sup> Tal y como se regula en el artículo 29 de la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos y en el artículo 41 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de Noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

<sup>516</sup> Tal y como se desprende de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 6 de Diciembre de 2000.

El dato es el antecedente necesario para llegar al conocimiento exacto de algo o para deducir las consecuencias legítimas de un hecho. El dato constituye, pues, la unidad básica de información pública, como “*representación de hechos, conceptos o instrucciones de un modo formalizado y adecuado para la comunicación, interpretación o procesamiento por medios automáticos o humanos*”<sup>517</sup>. Por tanto, se deben abandonar las caducas referencias documentales y referirse a la información pública desde todos los elementos que la constituyen.

Además, conviene precisar que el acceso al dato puede producirse mediante su previa plasmación en un documento, mediante un terminal construido a base de datos para obtener un conjunto de éstos con un valor superior o mediante mecanismos interconectados que permiten flujos de información a través de ellos. Por eso es conveniente destacar que, unido al concepto de dato, cobra relevancia el concepto de metadato, pues éste es quien define y describe otros datos<sup>518</sup>.

Existen diferentes tipos de metadatos según su aplicación pero, para el caso que nos ocupa, el metadato de gestión de documentos permite delimitar una información estructurada o semiestructurada que haga posible la creación, la gestión y el uso de documentos a lo largo del tiempo en el contexto de su creación. Así, tales metadatos sirven para identificar, autenticar y contextualizar documentos y, del mismo modo, a las personas, los procesos y los sistemas que los crean, gestionan, mantienen y utilizan.

Pero, además de fijar la atención en el documento y en el dato, es preciso tener en cuenta un tercer elemento que constituye la información pública, cual es el soporte en que ésta se encuentre y su forma de expresión. Los soportes son elementos que contienen la información, bien discos duros, instrumentos de almacenamiento masivo, etc. La forma de expresión alude a la manera en que ésta se muestra al ciudadano, que puede ser utilizando un código fuente o código máquina. Ramos Simón (2010:873) señala que por soporte debe entenderse tanto aquel en el que se haya grabado originalmente los datos, como aquel sobre el cual se hayan obtenido copias, “*y cuyo valor y riesgo será el mismo*”. A ello se hará alusión en el Capítulo posterior del

---

<sup>517</sup> Así se contiene en el artículo 5.1.f) del *Real Decreto 1720/2007, de 21 de Diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 13/1999, de 13 de Diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal*.

<sup>518</sup> La definición se incluye en el Glosario de Términos del *Real Decreto 4/2010, de 8 de Enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración General estatal*.

presente estudio pero conviene dejar sentado que el soporte de la información adquiere hoy una importancia que hasta el momento no tenía.

Ante tal complejidad tecnológica y tantos conceptos técnicos que afectan al tratamiento de los activos de información pública, las Administraciones Públicas tienden a normar todos estos aspectos, con la finalidad de poder intercambiar información de forma regular y sistemática<sup>519</sup> entre ellas y de ofrecérsela al ciudadano de la mejor manera posible. No se puede olvidar que, en un mundo interconectado, los programas de ordenador no son sino “*toda secuencia de instrucciones o indicaciones destinadas a ser utilizadas, directa o indirectamente, en un sistema informático para realizar una tarea con la que obtener un resultado determinado, cualquiera que fuere su forma de expresión y fijación*”<sup>520</sup>, por lo que dicho concepto engloba ambos términos.

En base a lo anterior, autores como Sánchez de Diego Fernández de la Riva (2007:13), afirman que “*las personas tienen derecho no sólo a acceder a los documentos, o a los archivos, sino, en general, a la información pública, a la información en poder de la Administración Pública, incluso a aquella que se obtenga del tratamiento de los documentos en poder de la Administración*”. La información abarca, pues, tanto el dato, como el documento, como el soporte, pues “*todo ser humano tiene derecho a la libertad en la búsqueda de la verdad, salvaguardando las exigencias de la moral y del bien común*”<sup>521</sup> y el reconocer estos tres activos, supone aumentar las capacidades informativas de las instituciones y mejorar el derecho de acceso de los ciudadanos al conocimiento de lo público.

¿Cómo ha incorporado esta realidad la *Ley de Transparencia* estatal en sus preceptos de desarrollo? La labor, como ya he señalado antes, no ha resultado sencilla y, finalmente, el artículo 13 establece que se entiende por información pública<sup>522</sup>: “*los*

---

<sup>519</sup> A esta labor, el artículo 39 de la *Ley de Acceso Electrónico* –aludida con anterioridad–, la cataloga como actuación administrativa automatizada, la cual deberá establecer previamente el órgano competente para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y del código fuente.

<sup>520</sup> Según queda recogido en el artículo 96.1 del *Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de Abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia.*

<sup>521</sup> Tal y como se desprende de la encíclica *Pacen in Terris* del Papa Juan XXIII en el año 1963.

<sup>522</sup> De manera similar, el artículo 2.3 de la *Ley de Acceso a la Información Ambiental* define como información aquella que se produce de forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma.

*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 este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*, queriendo establecer un régimen único de acceso a cualquier información (Guichot Reina, 2014:59).

De esta manera, la aludida norma incluye los tres activos informativos básicos:

- a) La información: vista como contenido –dato–, o documento.
- b) El soporte: donde queda fijada la información y permite su transmisión y conservación<sup>523</sup>.
- c) La forma de expresión: que alude a cómo puede ser percibida o interpretada por el ser humano.

En cuanto a otro de los criterios que se deben tener en cuenta a la hora de tratar la información pública para ser accesible por el ciudadano, es la titularidad y/o posesión de ésta. Al respecto, Piñar Mañas (2010b:92-93) arguye que la información pública “*se refiere a todos los documentos que obren en poder de las instituciones, es decir, no sólo los que hayan sido elaborados por éstas, sino también los que hayan recibido y estén en su posesión*”<sup>524</sup>. Coincido con la postura antedicha, ya que entiendo que toda la información que poseen las instituciones –salvo contadas excepciones que se mencionarán con posterioridad–, debe ser puesta a disposición de los ciudadanos o de otros centros de poder públicos o privados para facilitar su acceso universal.

El legislador no ha tenido dudas al respecto y, de la propia definición de información pública incluida en la *Ley de Transparencia* estatal, se observa que hace

---

Sin embargo, el artículo 1.2.b) del *Convenio Europeo nº 205*, entiende por información pública únicamente el documento, definiendo a éste como toda información registrada (archivada) de cualquier forma, elaborada o recibida, y en posesión de las autoridades públicas. La aproximación más acertada al concepto de información pública, como tendremos ocasión de analizar, se incluye en el artículo 2.3 de la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre, de Reutilización de la Información del Sector Público*, en términos similares a los que lo hace el artículo 13 de la *Ley de Transparencia*.

<sup>523</sup> Hay que mencionar que el Título V de la *Ley 3/2014, de 11 de Septiembre, de Transparencia Pública y Buen Gobierno de La Rioja*, se refiere expresamente a la regulación del software libre, para poner a disposición pública el código fuente de los programas y aplicaciones informáticas y la documentación asociada a los mismos que sean propiedad de la Administración Pública de esta Comunidad Autónoma

<sup>524</sup> Tal y como se desprende, igualmente, del Fundamento Jurídico 52º de la *Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, de 30 de Noviembre de 2004*

mención expresa a aquellos contenidos que “*hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*”<sup>525</sup>.

No está de más recordar que, aunque he fijado mi atención en el estudio de la función informadora institucional que llevan a cabo las Administraciones Públicas, las obligaciones de tratamiento, de intercambio y de difusión de datos pueden predicarse de cualquier órgano que ejerza poder público<sup>526</sup>, sobre todo de los Gobiernos.

Por tanto, concluyo este epígrafe señalando que el tratamiento de información pública, dentro de la función pública institucional que he resaltado, debe tener en cuenta tres activos diferentes: a) el dato; b) el soporte; y c) la forma de expresión. Sólo de esta manera se puede dar cumplida cuenta al derecho de acceso a ésta, ya sea por los ciudadanos o por el resto de entidades tanto públicas como privadas. Como advierte García-Moreno Rodríguez (2005:339), la solución viene dada por el uso adecuado de los Sistemas de información por las Administraciones Públicas, lo cual exige “*cierta dosis de coordinación y sistematización*” entre ellas y que serán objeto de un posterior análisis.

#### **IV.1.3.- Entre el Derecho a no aportar y la obligación de conservar información**

Cuando se aborda el estudio de la función informadora institucional de la Administración Pública desde la obligación al tratamiento de ésta para que la sociedad pueda disponer de ella de la mejor forma posible, resulta necesario destacar un derecho ciudadano y un deber administrativo básicos en tal ámbito de actuación.

---

<sup>525</sup> Así figura en el artículo 13 de la citada Ley y, de manera similar, en el artículo 1.2.b) del *Convenio Europeo nº 205*, como “*elaborada o recibida, y en posesión de las autoridades públicas*”. La normativa autonómica, como ya se ha visto en anteriores Capítulos, sigue la misma tendencia que la *Ley estatal de Transparencia*. Por su parte, las Comunidades Autónomas han regulado, en el mismo sentido, el concepto de Transparencia.

<sup>526</sup> De la Exposición de Motivos de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, puede observarse cómo ésta pretende avanzar y profundizar, cuanto menos, en la configuración de obligaciones de publicidad activa que, “*se entiende, han de vincular a un amplio número de sujetos entre los que se encuentran todas las Administraciones Públicas, los órganos del Poder Legislativo y Judicial*”.

Por una parte, la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*<sup>527</sup> reconoce el derecho ciudadano de no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante<sup>528</sup>. Me parece muy conveniente tal apreciación, pero considero que hubiera sido mucho más acertada si, en vez de circunscribirla a la entidad “*actuante*”, hubiera omitido tal apreciación, en virtud del deber de intercambio de información que opera en el ámbito político-administrativo y que será objeto de atención en el Capítulo V.

Esta sobrecarga impuesta al ciudadano y esta duplicidad de trabajo de las estructuras organizativas, no tienen razón de ser en un universo interconectado y en un tiempo propicio para el desarrollo de la conocida como Administración Electrónica<sup>529</sup>. Tal es así que en el artículo 6.2.b) de la propia *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, se introduce el derecho ciudadano a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, “*las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados, salvo que existan restricciones conforme a la normativa de aplicación a los datos y documentos recabados*”.

Este precitado derecho supone un avance considerable respecto del ya contemplado en la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre*, pues se amplía el ámbito de actuación no sólo para la Administración actuante, sino para cualquiera<sup>530</sup>. Reconociendo lo anterior, sin embargo, criticaría el hecho de que, a tenor del contenido

---

<sup>527</sup> Concretamente, en el artículo 35.f) de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre*.

<sup>528</sup> No está de más recordar la gran novedad que en su día supuso para el ciudadano el no tener que presentar, en cada actuación administrativa, su DNI –en virtud del *Real Decreto 522/2006, de 28 de Abril*–, o su certificado de empadronamiento –en virtud del *Real Decreto 523/2006, de 28 de Abril*–.

<sup>529</sup> En la Exposición de Motivos de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio*, se hace especial mención a tal extremo, al afirmar que hoy en día, uno de los rasgos característicos del progreso social viene de la mano de la revolución en las comunicaciones electrónicas. En esa perspectiva, “*una Administración a la altura de los tiempos en que actúa tiene que acompañar y promover en beneficio de los ciudadanos el uso de las comunicaciones electrónicas. Éstos han de ser los primeros y principales beneficiarios del salto, impensable hace sólo unas décadas, que se ha producido en el campo de la tecnología de la información y las comunicaciones electrónicas. Al servicio, pues, del ciudadano la Administración queda obligada a transformarse en una administración electrónica regida por el principio de eficacia que proclama el artículo 103 de nuestra Constitución*” –que, recuérdese, alude a la eficacia–.

<sup>530</sup> A su vez y relacionado con este derecho, el artículo 6.2.e) de la *Ley de Acceso Electrónico*, señala que el ciudadano puede obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesado.

del citado precepto, se requiere consentimiento previo del ciudadano para que las Administraciones Públicas intercambien datos del ciudadano. Como señala Martínez Gutiérrez (2010:364): “no se entiende demasiado bien que la Ley no haya establecido los supuestos en los que cabría permitir, sin exigencia de consentimiento del interesado, un intercambio interadministrativo de datos que posibilite aumentar la celeridad de los procedimientos administrativos y, con ello, la eficacia del propio aparato burocrático”<sup>531</sup>.

Unido al derecho ciudadano a no aportar información que ya obre en poder de la Administración Pública, conviene traer a colación la obligación de ésta última de conservar datos. De nuevo, debemos observar el articulado de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio* para ver cómo se regula la aludida obligación. Por una parte, se insta a las organizaciones a la conservación, en formato electrónico, de los documentos<sup>532</sup> debiendo asegurar, además, la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad y la conservación de los datos y de las informaciones que gestionen en el ejercicio de sus competencias<sup>533</sup>.

Por tanto, el tratamiento de los activos de información pública es vital en las Administraciones Públicas, pues no sólo aseguran el acceso a ésta por los ciudadanos, sino que puede ser decisivo para implementar una gestión eficaz que reduzca y simplifique las tareas burocráticas y los procedimientos. Un correcto almacenaje, conservación y recopilación de datos ayuda al trabajo diario de las instituciones, a las relaciones de éstas entre sí y las que adoptan con la sociedad en la prestación de servicios públicos.

El tratamiento de la información –y, en concreto, su conservación–, nutre la memoria de nuestras instituciones y aporta valor a las decisiones públicas que se adopten, incluyendo al ciudadano en ellas haciendo que acceda a los recursos informativos de manera rápida e instantánea. En este sentido, Heald (2006:26), realiza una interesante distinción entre la Transparencia, la apertura y la vigilancia

---

<sup>531</sup> Tal circunstancia se complejiza más cuando se analice, en el estudio presente, las excepciones a la reutilización de datos, por cuanto un intercambio de datos entre Administraciones Públicas se considera, en la mayoría de las ocasiones, una mera comunicación y no una cesión, por lo que no se dispone en dicho caso la necesidad de consentimiento del interesado.

<sup>532</sup> En el artículo 6.2.f) de la *Ley de Acceso Electrónico*.

<sup>533</sup> Regulado en el artículo 1.2 de la referida *Ley 11/2007, de 22 de Junio*.

*–transparency, openness and surveillance–*, relacionándola con su aplicación en las organizaciones. La Transparencia se extiende más allá de la propia apertura, al abrazar conceptos tales como la simplicidad y la comprensibilidad de sus mecanismos internos. Así, es posible que una organización, para ser abierta al público, no basta con que realice ingentes esfuerzos internos en acercar la información a la sociedad, si ésta última resulta incoherente. Por tanto, la apertura –conectada con el tratamiento–, podría pensarse que es una característica interna de la organización, mientras que la Transparencia también requiere de receptores externos capaces de procesar dicha información facilitada. Por último, la vigilancia implica que alguien observe el proceso de apertura hacia la Transparencia y evalúe sus consecuencias.

En definitiva, la Transparencia activa y pasiva de la Administración Pública transita entre el derecho a no aportar documentación que tiene el ciudadano y la obligación de conservarla que tiene cualquier centro de poder público, y no a modo de registro sistemático, sino de herramienta viva al servicio de la mejor prestación del servicio al ciudadano desde una gestión eficaz de recursos de información pública.

### **IV.3.- Los sistemas de información pública**

#### **IV.3.1.- Una definición válida de sistema de información pública**

Una vez analizados los recursos de información pública, se debe profundizar en la obligación de tratamiento de éstos dentro de la función informadora institucional. Por lo pronto, debe advertirse que es muy amplio el marco de actuación que abarca la Administración Pública y, de igual modo, extensa la información que maneja. De tal hecho se deriva, a su vez, la difícil misión de asegurar que todos los activos informativos producidos en ella o de los que dispone, vayan a seguir un canal adecuado para ser tratados, almacenados, distribuidos y hasta eliminados.

A tal efecto, reitero la idea de que cualquier poder público, al manejar información, no debe hacerlo como si fuera propia, como si fuera una propiedad privada de los empleados públicos, sino que debe respetar que se trata de un bien de todos. Ello conviene tenerlo en consideración, pues en el tratamiento de activos de información, se van a ir adoptando decisiones que les afecten, muchas veces para mejorar su

rendimiento. Tal y como afirma Cortés Alonso (1980:561): “*se corre el peligro de que cada uno reclame sus papeles, cuando de documentos públicos se trata, cuya propiedad es del Estado*”.

Un correcto tratamiento de la información pública, una óptima gestión de estos activos, permite a las organizaciones el logro de cuatro objetivos fundamentales (Rhoads, 1989): a) el objetivo económico, pues facilita la identificación, cuantificación y disposición de los datos y de los documentos que posee; b) el objetivo de eficiencia, pues permite un manejo total del proceso de creación, diseño y recuperación de éstos; c) el objetivo de efectividad, pues ayuda a la planificación de las acciones de los responsables públicos para gestionarlos; y d) el objetivo de sensatez, pues facilita su uso responsable.

Hay que destacar, además, que la labor de gestión de la información pública se ha centrado, hasta hace relativamente escaso tiempo, en el documento, descuidando el resto de activos informativos (Pioggia, 2008). La implantación de las Nuevas Tecnologías y el avance de la Sociedad de la Información, ha aumentado la preocupación por el resto de recursos, si bien el dato y el soporte son los más descuidados hasta el momento. Así, según el *Diccionario de Terminología Archivística de 1993*<sup>534</sup>, la gestión de documentos es: “*el conjunto de procedimientos u operaciones técnicas que, basados en el estudio y análisis de la producción, tramitación, utilización e información contenida en los mismos, tiene como resultado el establecimiento de normas sobre las transferencias, la eliminación y/o conservación permanente, y accesibilidad de las series documentales*”.

De la anterior definición se deduce que cualquier sistema de información que se precie debe contar con unos procedimientos, unas reglas y unas metodologías determinadas. Por tal motivo, Giménez Chornet (2012:507), señala que “*para garantizar el ejercicio de la Transparencia es esencial que los órganos productores de documentos cumplan un mínimo de requisitos que garantice la óptima gestión de sus fondos*”, por lo que la gestión documental debe estar organizada, descrita, indizada, automatizada, además de contar con un sistema de recuperación y un calendario de conservación, “*fruto del proceso de valoración documental, en el que se recoja el plazo*

---

<sup>534</sup> Publicado por la Subdirección General de los Archivos Estatales del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de España.

*de permanencia de los documentos en cada una de las fases de su ciclo vital, para regularizar su selección, eliminación o conservación permanente”.*

En la misma línea anterior, Horton y Burk (1988) remarcan las diferencias que existen entre tres bienes informativos que suelen confundirse, esto es, entre: a) las fuentes de información; b) los servicios de información; y c) los sistemas de información. Las fuentes de información son las empresas de las que las organizaciones adquieren información externa como fuentes de procedencia (Ponti, 2008). El servicio de información es la estructura que suministra información dentro o fuera de la organización. El sistema supone la centralización de todos los flujos informativos de la organización, como un proceso estructurado en el que los inputs son transformados en outputs.

Por tanto, un sistema integral de gestión de la información administrativa, se puede definir como el conjunto de recursos y procedimientos, que utiliza la Administración Pública para el tratamiento de la información pública, desde que se obtienen hasta que se procesan, se almacenan y se difunden, y que está compuesto por partes diferenciadas pero altamente relacionadas, donde se estandarizan las técnicas y donde se normativizan los mecanismos precisos para poder disponer de ellos.

Cruz Mundet y Mikelarena Peña (1998:22) otorgan un contenido más práctico a éste, al reflejar que cualquier sistema de información “*sirve para captar la información que las Administraciones necesitan para el cumplimiento de las funciones que le son propias, bien vinculadas con el procedimiento administrativo, bien vinculadas con el servicio a los ciudadanos y la consecución del bienestar público*”.

Por su parte, García-Moreno Rodríguez (2014:510) señala con meridiana claridad, cuál es la finalidad de cualquier sistema de información general: la “*obtención, actualización permanente y explotación de la información*”<sup>535</sup>, desde la coordinación administrativa.

---

<sup>535</sup> A modo de ejemplo y a tenor de lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la *Ley 8/2013, de 26 de Junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, la Administración General del Estado, debe definir y promover la aplicación de los criterios y los principios básicos que posibiliten, desde la coordinación y la complementación interadministrativa, la formación y la actualización permanente de un sistema informativo general e integrado en materia urbanística.

En términos más amplios, se entiende por gestión de la información –o transfusión de datos, el cual equivale al término norteamericano *Records Management*–, al conjunto de tareas y de procedimientos orientados a lograr una mayor eficacia y economía en la explotación de los recursos informativos –en especial, de los documentos–, por parte de las Administraciones Públicas. Según Ricks (1979:29): “*su ámbito se extiende al ciclo de vida completo de los documentos, desde su producción hasta su eliminación final o envío al archivo para su conservación permanente. El objeto está dirigido a asegurar una documentación adecuada, evitar lo no esencial, simplificar los sistemas de creación y uso del papeleo, mejorar la forma de organizar y recuperar los documentos en los archivos intermedios y asegurar el expurgo adecuado de los documentos que no se necesitan desde hace tiempo en la gestión de los asuntos del momento*”.

En definitiva, la gestión de la información aglutina todas las fases del ciclo de vida del recurso informativo (el diseño, el procesamiento, el almacenamiento, la conservación y la difusión de la información), y persigue objetivos (Cruz Mundet, 2006:17) tales como: a) la configuración normalizada de los documentos; b) la disponibilidad de los mismos; y c) su organización o el control y uso que se les da. Se puede observar, por tanto, que el tratamiento suele ser más propio del documento que de cualquier otro activo de información pública y que su valor reside, muchas veces en este mismo hecho.

Dicho lo anterior, coincido plenamente con Fernández Salmerón y Valero Torrijos cuando afirman lo siguiente:

*“Teniendo en cuenta que hoy día la mayor parte de los datos que obran en los archivos y registros públicos se encuentran digitalizados, la implementación del ejercicio telemático del acceso a la información administrativa no exige grandes inversiones presupuestarias más allá de las estrictamente necesarias por razones de seguridad (...). Nos encontramos, en definitiva, ante una cuestión que depende fundamentalmente de la existencia de una voluntad política de facilitar el conocimiento de la información a los ciudadanos que, tal y como se ha resaltado, debe concretarse en la creación de auténticas obligaciones jurídicamente exigibles para evitar que tal posibilidad quede en manos del criterio, más o menos favorable, de los órganos administrativos encargados de tomar las decisiones concreta”* (p. 309).

#### IV.3.2.- La gestión normalizada de los activos de información pública

Después de haber dejado constancia que el término información pública integra diversas tipologías de activos, no resulta fácil abordar el estudio de la gestión normalizada de éstos, puesto que para cada uno de ellos requiere ciertas especificidades en su tratamiento, almacenamiento y difusión. Es más, tal y como pone de manifiesto Malaret García (2007:190), la presencia de los operadores privados en la gestión de los datos, puede incrementar las diferencias en la gestión de la información de las Administraciones Públicas, e incluso llegar a socavar algunos de los principios generales que aseguran el tratamiento de los activos informativos.

Lo cierto es que el tratamiento de la información –sobre todo, de documentos–, ha tenido un lugar destacado por el legislador<sup>536</sup>, ya que siempre se ha considerado una función esencial en la sociedad. De hecho, la *Ley de Patrimonio Histórico Español*, la cual integra el patrimonio documental y bibliográfico<sup>537</sup>, advierte que tal documentación –que también es información pública–, es el principal testigo de la contribución histórica de los españoles a la civilización universal y de su capacidad creativa contemporánea. La citada *Ley* continúa señalando, en este sentido, que la protección y el enriquecimiento de los bienes que lo integran, constituyen obligaciones fundamentales que vinculan a todos los poderes públicos.

Especial mención requiere, en este punto, la vigente y actual *Ley 7/2014, de 26 de Septiembre, de Archivos y Documentos de Galicia*, pues en su Exposición de Motivos hace ver la importancia del tratamiento documental público para una sociedad democrática. Así sostiene que, a través de ellos, se asegura: a) la reunión, la conservación y la consulta de los documentos que integran el patrimonio documental de un pueblo en sus diversas expresiones, con el cumplimiento de las previsiones constitucionales de eficacia de los derechos fundamentales de libertad de información recogidos –artículo 20–; b) la consecución de la eficacia administrativa –artículo 103–;

---

<sup>536</sup> A modo de ejemplo, el artículo 12 del *Decreto de 30 de Noviembre de 1870, por el que se aprueba el Reglamento para el Ministerio de la Gobernación*, ya señalaba lo siguiente: “es obligación del archivero y de los empleados que sirvan a sus órdenes custodiar, ordenar y clasificar todos los expedientes y documentos que existan en él, disponiéndolos convenientemente en legajos con rótulos y carpetas para su ordenada conservación y pronto hallazgo”.

<sup>537</sup> Concretamente, en el artículo 1.2 dispone que integran el Patrimonio Histórico Español los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico.

c) el cumplimiento del derecho de acceso a la cultura y la promoción de la investigación científica –artículo 44–; o d) la conservación y promoción del patrimonio histórico, cultural, artístico y documental –artículo 46–.

De la misma normativa antedicha, se deduce también que los documentos se forman en el proceso natural de desarrollo de las actividades de las entidades y personas y que son, ante todo, el testimonio y la garantía de los actos administrativos y jurídicos y que constituyen la memoria visible de sus productores, susceptible de transformarse con el tiempo en la memoria histórica de la sociedad<sup>538</sup>. Y aunque tradicionalmente ha predominado la finalidad de asegurar la conservación de esa memoria, los documentos públicos incluidos en archivos constituyen algo más que un valor residual y que un servicio de depósito cultural.

Los documentos públicos –y cualquiera de los activos a los que hemos hecho antes mención–, deben servir a los fines para los cuales fueron concebidos, para garantizar y testimoniar los derechos y los deberes de la propia Administración Pública y de los ciudadanos en el marco jurídico de sus relaciones, pero también para proporcionar información a la sociedad, donde la Transparencia y la responsabilidad democráticas y la calidad en la prestación de los servicios constituyen referencias inexcusables y finalidades primarias de cualquier Estado.

Es preciso, pues, que la estructura legal y administrativa que configura los sistemas de información, en estrecha relación con la gestión administrativa general, sea capaz de controlar, de dirigir y de reducir, de manera eficaz, el flujo documental que se inicia en las organizaciones públicas pero que continúa en los ciudadanos. Tal y como se desprende del antes citado Decreto, los sistemas de información, al controlar y dirigir, contribuyen a garantizar la conservación indefinida del contexto administrativo de los documentos, y por tanto a su autenticidad, así como a la Transparencia de las administraciones y al ejercicio del derecho de acceso a los documentos por parte de los ciudadanos. Ésta favorece, pues, la eliminación de la redundancia informativa, asegura la eficacia de la Administración y posibilita la conservación permanente del patrimonio documental de las instituciones.

---

<sup>538</sup> Así, puede observarse cómo se hace mención al motivo de su gestión y se deja la puerta abierta para que puedan ser susceptibles de posteriores consultas y tratamientos.

Visto los beneficios que se pueden obtener de una correcta gestión de los activos de información pública –eso sí, desde la perspectiva del ciudadano–, se debe abordar, además, la difícil cuestión de ver cómo funciona internamente el aparato administrativo para desarrollar tal gestión pues, tal y como señala Sáinz Moreno (2004:176): *“la experiencia demuestra que, con mucha frecuencia, la falta de Transparencia administrativa tiene su origen en el desconocimiento, por parte de los funcionarios y de las autoridades, de las reglas que exigen la documentación administrativa (creación, conservación y acceso)”*.

Aunque este análisis se centre en el documento, Burk y Horton (1988), afirman que existen tres tipos diferentes de bienes en la gestión de la información: a) las fuentes de información, que aluden al origen o a la procedencia del dato; b) el servicio de información propiamente dicho, como estructura que suministra los datos en la organización; y c) el sistema, para la centralización de todos los flujos informativos de la organización, como el proceso estructurado donde los inputs de información son transformados en outputs.

Me parece de sumo interés, así mismo, incorporar a este estudio una serie de principios que deben regir la gestión en cualquier sistema de información que se precie, sea cual sea el activo que estemos procesando<sup>539</sup>. Aunque se refieren, concretamente, a los documentos electrónicos, pueden ser extrapolables y exigibles al resto de recursos de información. Éstos son los que a continuación se enumeran:

- a) Principio de Legalidad: la Administración Pública debe de gestionar los activos de información de acuerdo con la legislación vigente, los principios de eficacia, de Transparencia y de respeto a los derechos de los ciudadanos, manteniendo la integridad de las garantías jurídicas de éstos últimos.
  
- b) Principio de Responsabilidad: todas las personas al servicio de la Administración Pública son responsables de gestionar adecuadamente los activos de información que se reciben, se producen y se gestionan en su ámbito de actuación.

---

<sup>539</sup> Tales principios se recogen en el artículo 6 de *Orden CLT/172/2014, de 14 de Mayo, por la que se aprueba el Protocolo de Gestión de Documentos Electrónicos y Archivo de Cataluña*.

- c) Principio de Transformación: la Administración Pública debe promover la sustitución de los activos informativos en soporte papel, por activos electrónicos, evitando la doble gestión de soportes.
- d) Principio de Simplificación: la Administración Pública debe apostar por la simplificación administrativa, que incluya la reducción documental, favoreciendo la eliminación de los documentos prescindibles en la tramitación y su sustitución por la consulta de datos o documentos ya disponibles.
- e) Principio de Continuidad: la gestión de los activos de información debe comprender todos los aspectos relacionados con ellos: desde su diseño y creación, hasta los procesos de control que permitan la utilización y la conservación de dichos activos durante el tiempo que sea necesario.
- f) Principio de Seguridad: la Administración Pública debe garantizar que el uso de los medios electrónicos asegure la identidad, la integridad, la conservación y la confidencialidad de la información y las transacciones que se lleven a cabo al utilizarlos. Las medidas de seguridad se aplican, en este sentido, conforme a los requisitos necesarios de recuperación, preservación y almacenaje de los activos de información, protegiéndolos frente a accesos no autorizados, destrucción indiscriminada o posible pérdida.
- g) Principio de Transparencia y Disponibilidad: los activos de información no sometidos a medidas de confidencialidad o restricciones legales de acceso, deben ser de consulta pública por parte de los ciudadanos, que tienen el derecho a recibirlos o a acceder a ellos en soporte electrónico<sup>540</sup>.
- h) Principio de Eficiencia: la gestión de los activos de información por la Administración Pública debe alcanzar los objetivos perseguidos con los mínimos recursos posibles, aprovechando aquellos con los que cuenta y

---

<sup>540</sup> Como se puede observar, la citada *Orden CLT/172/2014, de 14 de Mayo* también aboga por el principio de máxima difusión de información.

eliminando aquellos que han cumplido su plazo de conservación establecido en las tablas de evaluación y acceso documental de cada institución<sup>541</sup>.

- i) Principio de Perdurabilidad: los activos de información deben conservarse en soporte electrónico y con la información contextual necesaria, de manera que se pueda asegurar su autenticidad, su fiabilidad, su integridad y su disponibilidad durante el plazo de conservación establecido para éstos.
- j) Principio de Neutralidad Tecnológica: la Administración Pública debe gestionar sistemas informáticos que permitan el uso y el acceso a los activos de información, independientemente de las opciones tecnológicas escogidas por los destinatarios.
- k) Principio de Multidisciplinariedad: en las decisiones referidas a la gestión de los activos de información, deben estar implicados representantes de todas las unidades administrativas implicadas en la tarea informativa institucional.

En base a lo anterior, una gestión normalizada<sup>542</sup> de datos en un universo descentralizado, en donde cada Administración Pública posee potestad de autorganización, lleva a determinar que es muy difícil instaurar un sistema de gestión integral de información válido para todas ellas, si bien consideramos que sería la medida más idónea para poder prestar el mejor servicio al ciudadano, no sólo en su derecho de acceso a la información, sino en otro tipo de relaciones que mantenga con las instituciones, beneficiando, al mismo tiempo, a éstas últimas en sus procedimientos internos<sup>543</sup>. No es mi propósito detenerme excesivamente en este punto pero sí quería

---

<sup>541</sup> Se constata, en este punto, que debiera producirse más homogeneidad entre las instituciones al regular sus calendarios de conservación.

<sup>542</sup> Entendiendo por tal calificativo el hecho de ajustar varias cosas semejantes a un tipo o norma común, buscando que todas las instituciones contemplen dicha normalización en la gestión de sus recursos de información pública.

<sup>543</sup> Al tiempo que se reconoce la potestad de autorganización, se debe también tener en cuenta el artículo 103.1 de la *Constitución Española*, que alude también a los principios de eficacia, jerarquía,

dejar asentadas a continuación y, al menos someramente, las fases generales de gestión de los activos de información pública, dentro de la obligación específica al tratamiento de datos, la cual se circunscribe en la función informadora institucional antes prevista.

#### *IV.3.2.1.- La captura*

Antes de proceder a la recogida de activos de información pública, las Administraciones Públicas deben proceder al diseño de su sistema de gestión. El diseño antedicho, constituye la fase más importante de su ciclo de vida. Lo primero que se lleva a cabo en la organización, es la definición de todas las tareas, los procesos y las reglas que luego van a regir el tratamiento informativo, para lo cual, se suele crear un grupo multidisciplinar que diseñe manuales de estilo y manuales procedimentales. En ellos, se deben contener las reglas que sirven para unificar el tratamiento documental y se establecen las responsabilidades que competen a cada miembro que participa en esta tarea. Resulta capital conocer cuáles van a ser las necesidades de información de los usuarios para así determinar los modelos que se adecuan mejor a la institución. Por ello, la normalización del documento es la pieza fundamental en esta fase.

Las Administraciones Públicas deben elaborar plantillas estructuradas sobre las que conformar las bases de datos, teniendo en cuenta que la dinámica debe ser obtener un único modelo de plantilla para un trámite administrativo. Es decir, se trata de sentar unos criterios mínimos para poder digitalizar el flujo documental y que éstos sean desarrollados y cumplidos por todas las unidades de cada organización pública<sup>544</sup>.

---

descentralización, desconcentración y coordinación, disponiendo que la Administración Pública debe actuar de acuerdo con dichos principios. En realidad, es fácil observar que los aludidos principios no están situados en el mismo plano: los principios de jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación no son nada, en sí mismos, si no se conectan con la finalidad que con ellos se persigue, como es alcanzar una actuación administrativa eficaz. Podría decirse que el principio de eficacia es el objetivo a alcanzar, siendo los principios de jerarquía, de descentralización, de desconcentración y de coordinación medios a través de los cuales podrá conseguirse dicho objetivo.

<sup>544</sup> A tal efecto, destaco que se han ido aprobando, en la Administración General del Estado, una serie de resoluciones y de guías de aplicación que están ayudando a implementar la pretendida normalización en la gestión documental. Las más importantes son las que se enumeran a continuación: la *Resolución de 19 de Julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico y su Guía de aplicación*; la *Resolución de 19 de Julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Digitalización de Documentos y su Guía de aplicación*; la *Resolución de 19 de Julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Expediente Electrónico y su Guía de aplicación*; la *Resolución de 19 de*

Una vez diseñado el modelo, las Administraciones Públicas generan, capturan e integran la información de forma sistematizada, es decir, se encargan de añadir a su sistema de gestión todos aquellos datos que ellas mismas elaboran o que le vienen del exterior pero que ya están en soporte electrónico, o migran aquellos que se encuentran en soporte papel siguiendo las plantillas estructuradas que previamente se definieron. Por tanto, la captura del activo de información puede presentarse desde sus relaciones con los ciudadanos, desde sus relaciones con otras Administraciones Públicas o entidades públicas o privadas, etc.

#### *IV.3.2.2.- El registro*

Persiste un problema de metonimia, ya que el genuino objeto del acceso es la información, no es el registro o el archivo<sup>545</sup>, pues éstos sólo cumplen una función instrumental respecto de aquella (Muñoz Soro y Bermejo Latre, 2014:192). El genuino objeto del tratamiento y del acceso es la información pública, esto es, el dato o el documento público.

Derivada de la fase previa de diseño, el procesamiento de la información lo primero que exige es delimitar una cartografía de procesos. Procesar supone manipular,

---

*Julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Firma Electrónica y de certificados de la Administración y su Guía de aplicación; la Resolución de 19 de Julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de requisitos de conexión a la red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas y su Guía de aplicación; la Resolución de 19 de Julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos y su Guía de aplicación; la Resolución de 28 de Junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Relación de modelos de datos y su Guía de aplicación; la Resolución de 28 de Junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos y su Guía de aplicación; la Resolución de 3 de Octubre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Catálogo de estándares; la Resolución de 19 de Febrero de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de la información; la Resolución de 21 de Marzo de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Guía de Comunicación Digital para la Administración General del Estado; o la Guía MAGERIT-versión 3.0. Metodología de Análisis y Gestión de Riesgos de los Sistemas de Información.*

<sup>545</sup> En tal sentido, nótese el contenido concreto literal del artículo 105.b) de la *Constitución Española* –o del ya modificado artículo 37 de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*–, donde se establece que una ley debe regular el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, y no a los activos informativos en sí, dando más importancia al medio que al concreto ámbito objetivo de la Transparencia.

filtrar y canalizar la información. Ello no es más que contemplar algunos parámetros documentales tales como: a) el contexto administrativo objeto de análisis; b) el dominio de actuación como las actividades que se derivan y sus especificidades; c) la naturaleza y tipología de la documentación administrativa; y d) los objetivos esenciales que se persiguen con el procesamiento.

#### *IV.3.2.3.- La clasificación*

Consiste en elaborar una estructura jerárquica de directorios, subdirectorios y ficheros, que agrupen el fondo, la serie y los documentos y que represente el esquema general del cuadro corporativo de clasificación. En este sentido, Schellenberg (1959:45) señala que son dos los criterios que deben considerarse a la hora de clasificar la información: a) por una parte, las acciones de las que ésta es resultado; y b) por otra parte, la estructura orgánica de la dependencia que la produce.

Además, tal y como pone de manifiesto Aragón Cabañas (1979), la clasificación de los activos de información pública engloba, a su vez, tres actividades concretas: a) reconocer, definir y concretar los grandes grupos que los conforman (secciones, series, secuencias, colecciones), considerando la morfología del fondo y diseñando un plan para organizar el conjunto de recursos (estructura general); b) la clasificación como tal, pues en ella se constituyen unas clases concretas y subcategorías para ordenarles; y c) la ordenación de las unidades informativas dentro de cada serie o fondo, de forma topográfica, cronológica, alfabética, etc.

#### *IV.3.2.4.- La descripción*

Además de las fases ya analizadas, se precisa una descripción exhaustiva del activo de información pública, para que éste pueda ser integrado en el sistema de gestión. Ello requiere establecer una previa tipología de activos, para asignar atributos y valores a la información que permitan su posterior clasificación. La descripción puede decirse que es una de las fases más importantes en la gestión de la información pública, pues con ella se pretende “favorecer la recuperación de la información en unos

*entornos normalizados*” (Alberch i Fugueras, 2003:137). El catálogo<sup>546</sup> suele ser el mejor instrumento para acometer dicha función.

Cruz Mundet (2006:211) define esta fase como el conjunto de tareas y herramientas encaminadas a informar del contenido de los activos de información, valga la redundancia, con la finalidad de que cualquier potencial interesado pueda discernir qué le interesa consultar de entre un conjunto de posibilidades.

Dentro de esta misma fase, es necesario atribuir valores a los activos de información pública y una manera de hacerlo es a través de los metadatos. Éstos son los elementos que aportan información relevante acerca del contexto de creación, los códigos de clasificación, los formatos en que están registrados y otras descripciones de gran ayuda para su tratamiento y posterior acceso y conservación. Los metadatos son, sin duda, el elemento clave del procesamiento. También es importante destacar el papel que juega, en este sentido, la normativa de descripción archivística y los catálogos de documentos que elaboran las organizaciones.

#### IV.3.2.5.- El acceso

Aunque es objeto de atención esta materia en el Capítulo VI del presente estudio, no obstante señalaré que se trata de la puesta a disposición del ciudadano y del resto de instituciones, de los activos de información pública. Tal acceso se ha visto favorecido por el desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, algo que no estaba especialmente normado hasta la entrada en vigor de la Ley 11/2007, de 22 de Junio. Así, García-Moreno Rodríguez (2005:310), señala con acierto que el artículo 45<sup>547</sup> de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre* –anteriormente a la citada, ley de referencia en materia de acceso–, no es sino “*un artículo que no aporta nada, cuando no, resulta ser un auténtico dislate, que propicia y fomenta, es más, potencia, la confusión y el desconcierto sobre la incorporación de medios técnicos por las Administraciones Públicas*”.

---

<sup>546</sup> A ellos hacen mención las leyes de acceso en España. Por ejemplo, el artículo 6.5 de la *Ley de Acceso a la Información Medioambiental* contempla el establecimiento de catálogos para facilitar su suministro.

<sup>547</sup> En la actualidad, tal precepto ha sido derogado por la aludida *Ley 11/2007, de 22 de Junio* en su práctica totalidad.

Es de destacar que, en el año 2014, han sido aprobadas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas tres Guías que simplifican y mejoran el acceso a la información pública para su correcta gestión: a) la *Guía de Validación de Accesibilidad Web*; b) la *Guía de Accesibilidad en Sedes Electrónicas*; y c) la *Guía de Gestión de la Accesibilidad en Gestores de Contenido*.

#### IV.3.2.6.- La calificación

En la calificación o valoración de los activos de información pública, se trata de identificar aquellos que van a ser conservados, el plazo de permanencia de éstos en las dependencias institucionales y los factores determinantes para su traspaso. En este sentido, cobran especial relevancia las normas de valoración y las Comisiones de Valoración Documental que se establezcan en cada Administración Pública a tal fin (Cruz Mundet y Mikelarena Peña, 1998).

Al respecto, no comparto aquellos razonamientos jurídicos que señalan que los activos de información pública no deben ser evaluados ni clasificados. La *Ley n° 27806, de Agosto de 2002, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Perú*, da buena cuenta de ello, al incluir esta redacción en su articulado<sup>548</sup>: “*La solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento o de efectuarse el pedido. En este caso, la entidad de la Administración Pública deberá comunicar por escrito que la denegatoria de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder respecto de la información solicitada. Esta Ley tampoco permite que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean*”.

Opino, pues, que el evaluar los recursos de información pública en las instituciones es fundamental para poder determinar el ciclo de su vida y el grado en que pueden ser útiles para ellas y para las personas que los reciban.

---

<sup>548</sup> Concretamente, el artículo 12 de la *Ley de Perú*.

#### IV.3.2.7.- La conservación

Una vez que los activos de información pública han sido almacenados, lo más conveniente es que éstos puedan conservarse por tiempo indefinido, dotando de cierta durabilidad a los sistemas tecnológicos y a los soportes físicos en que se deseen guardar. Conservar conlleva también preservar la legalidad de los recursos informativos, referida ésta a su validez, su integridad y su autenticidad. En caso en el que la información no resulte útil ni tenga validez jurídica, se debe proceder a su eliminación<sup>549</sup>.

#### IV.3.2.8.- La transferencia

Alberch i Fugueras (2003:102) define transferencia como: “*el acto mediante el cual un conjunto de documentos son trasladados de la unidad administrativa que los ha producido a un servicio de archivos con plenos derechos para su tratamiento y disposición*”. Aplicado al ámbito general de la información pública, la transferencia supone el traslado del activo de un lugar a otro, de un órgano a otro, de un ente público a otro, tema del que me ocupo más adelante.

#### IV.3.2.9.- La destrucción

Para evitar problemas de “*infoxicación*”<sup>550</sup>, es conveniente ir eliminando datos, máxime en el caso de las Administraciones Públicas, pues son ellas quienes manejan el volumen de activos informativos más elevado. Así, Fernández Ramos (2012a:13) afirma que: “*aunque parezca paradójico, se trata de destruir para poder conservar con un eficaz empleo de los recursos*”.

En base a lo anterior, se podría afirmar que es necesario “*el rediseño de los sistemas de gestión documental a partir de las posibilidades de innovación que ofrecen las TICs, sin renunciar por ello al papel de tutela que necesariamente ha de jugar el Derecho*” (Valero Torrijos, 2014:667). De tal afirmación se desprende que el sistema

---

<sup>549</sup> A título de ejemplo, es un uso normalizado que cada Ministerio apruebe mediante Resolución y aplique sus propios calendarios de conservación de series documentales.

<sup>550</sup> A dicho concepto se aludió en el Capítulo I del presente estudio y no es sino el problema que se deriva de poseer mucha cantidad de datos, por lo que muchas veces resulta difícil filtrar los adecuados.

integral de gestión de información pública de cualquier organización debe ser capaz de recuperar y reproducir, con rapidez y facilidad, los datos. Las Administraciones Públicas deben crear, por ello, una gama flexible de funciones aplicadas a los metadatos que hagan posible una búsqueda de información acorde a las necesidades de los ciudadanos.

También comparto la visión de Soto Lostal (2011:74) cuando señala que la acuciante necesidad de atender cuestiones más apremiantes y cada vez mayores que tiene la Administración Pública en la actualidad, ha provocado que la gestión de la información –su transacción– sea vista como una tarea secundaria, y así convierten “*la pretensión de una pronta localización de un documento en un auténtico acto de fe*”.

#### **IV.3.3.- Las mejoras que son necesarias introducir en la gestión de información pública**

Una vez analizadas todas las fases del ciclo de vida del documento administrativo, se pueden y se deben también apuntar algunas de las tareas que son necesarias abordar para mejorar el tratamiento de la información pública en las Administraciones Públicas.

En primer lugar, es de vital trascendencia cumplir con los principios generales<sup>551</sup> que rigen el tratamiento de los activos de información pública: a) el respeto al derecho a la protección de datos de carácter personal; b) la igualdad en la accesibilidad a la información y a los servicios; c) la legalidad; d) la cooperación; e) la proporcionalidad; f) la responsabilidad; g) la calidad en la veracidad; h) la neutralidad tecnológica; i) la adaptabilidad; j) la simplificación administrativa; k) la Transparencia; l) la publicidad; m) la identificación; n) la autenticación; ñ) la integridad; u o) la seguridad en la información, entre otros<sup>552</sup>.

---

<sup>551</sup> Al hilo de lo reflejado, Burket y Weis (2005:332), establecen una serie de principios que deben cumplirse para un correcto tratamiento informativo: calidad, acceso, costes, elección, propiedad intelectual y control de origen, legítima mejora o continuidad de las obligaciones de la Administración Pública. Sobre todo, puede destacarse el principio de inventario, a través del cual las Administraciones Públicas deben inventariar todos sus activos informativos y mantenerlos actualizados.

<sup>552</sup> Tales principios se recogen en el artículo 4 de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*.

En segundo lugar, la interoperabilidad<sup>553</sup> es requisito imprescindible para el tratamiento del activo informativo, entendida ésta como la “*capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos*”. La interoperabilidad resulta necesaria para la cooperación, el desarrollo, la integración y la prestación de servicios conjuntos por las Administraciones Públicas, y para la transferencia de tecnología y la reutilización de aplicaciones en beneficio de una mejor eficiencia, así como para la cooperación entre diferentes aplicaciones que habiliten nuevos servicios.

En tercer lugar, la optimización del tratamiento informativo se traduce en adquirir un sistema integral de gestión. Este sistema aporta múltiples ventajas a las instituciones, algunas de las cuales pasamos a enumerar: reduce el espacio físico que ocupa el recurso, mantiene un único conjunto de información pública, posibilita la localización rápida del dato por diversidad de criterios, facilita el procesamiento paralelo de ésta, preserva la información, elimina los riesgos de su deterioro, integra los procesos de trabajo, elimina las copias y duplicidades innecesarias, controla el acceso a archivos por niveles de seguridad, etc.<sup>554</sup>.

En cuarto lugar, es sustantivo llegar a perfilar un organigrama de gestión de los activos de la información pública en el que todas las unidades que participan en el tratamiento de ésta cooperen y colaboren entre sí, desde la unidad de informática hasta la de difusión y la de comunicación.

En quinto lugar, cualquier Administración Pública que quiera gestionar con eficacia la información, debe diseñar plantillas estructuradas y dotarse de catálogos, manuales y normas que les permitan tratar, de manera sistemática y normalizada, los datos de los que disponen. Sólo así se puede intercambiar activos informativos y conseguir satisfacer las necesidades internas y externas de las organizaciones públicas.

---

<sup>553</sup> La definición ha sido extraída del Portal de Administración Electrónica, gestionado por la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de España. A nivel normativo, es preciso tener en cuenta también el *Real Decreto 4/2010, de 8 de Enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica*, complementado con el *Real Decreto 3/2010, de 8 de Enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad*.

<sup>554</sup> Dos ejemplos Autonómicos que funcionan con éxito en España son el Sistema de Gestión de la Documentación Administrativa de la Generalitat de Cataluña y el Sistema de Gestión Documental del País Vasco.

Así pues, sólo con el tratamiento adecuado de la información pública, puede ser posible la pretendida difusión de datos, vista de forma activa o de forma pasiva.

Dentro de estas líneas de mejora y a modo de ejemplo ilustrativo, desde el Gobierno de la nación se pretende que el denominado Sistema de Información Administrativa, definido como repositorio de tramitaciones administrativas y soporte que da cobertura a la actualización de los procedimientos para su adaptación tecnológica, se llegue a poder configurar como un sistema dinámico de información, que recoja los activos de información de forma íntegra, clara, homogénea, accesible y permanentemente actualizada<sup>555</sup>.

Estos serían, pues, los propósitos que configurarían un correcto sistema de información pública imprescindible, por otra parte, para lograr el efectivo cambio institucional y una correcta política de reutilización de datos públicos.

#### **IV.4.- Las estructuras organizativas encargadas del tratamiento de la información pública: hacia su posible simplificación**

##### **IV.4.1.- Las estructuras presentes y su tratamiento ineficaz de los activos de información pública**

¿Cómo de preparadas están las instituciones –especialmente la Administración Pública–, para cumplir con su obligación de tratamiento eficaz de los datos? Como se ha podido observar en el anterior epígrafe, el énfasis se ha puesto sobre el documento pero no sobre el tratamiento del dato. De igual modo, Alberch i Fugueras (2003:178) hace hincapié en la necesidad de mediación en la gestión de la información, “*hasta el punto de requerir la formulación de un modelo específico, tanto por la misma diversidad de información, como de su compleja organización*”. Es preciso que las instituciones se tomen en serio la obligación de tratamiento informativo eficaz, pues de ello dependerá la puesta a disposición de ésta al ciudadano.

---

<sup>555</sup> *Diagnóstico de situación y rediseño del Sistema de Información Administrativo* (2013). Madrid: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de Calidad de los Servicios.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico<sup>556</sup>, elaboró un informe en el que se hacía eco de esta especial misión, para ver cómo se podía mejorar el tratamiento de los activos de información pública. A tal fin, se planteaban tres preguntas clave para poder entender la dinámica de gestión de los activos de información: a) ¿quién es el responsable de las tareas de gestión?; b) ¿Quién garantiza la coordinación?; y c) ¿Quién supervisa, controla y sanciona?<sup>557</sup>

Sánchez de Diego Fernández de la Riva (2014:15), señala: *“la necesidad de adaptar los ficheros y archivos públicos para poder hacer frente a los requerimientos de información. Es necesario no sólo organizar los archivos, también ajustar o desarrollar los programas informáticos correspondientes, formar a los funcionarios en esta tarea y abrir los cauces de solicitud de información”*. Así, se observa cómo, tan necesario es tratar el documento, como hacer lo propio con el dato y con el soporte que los contiene.

El tratamiento de los activos de información pública no sólo debe beneficiar el mejor funcionamiento de la Administración Pública, sino que también debe ser válido para ofrecer el mejor servicio al ciudadano. Al respecto, Peón Pérez (2006:145) advierte que: *“este es el caso de los servicios propiamente documentales de análisis prospectivos y de apoyo a la toma de decisiones, pero también notoria en el caso de unidades archivísticas o bibliotecarias, que si bien nominalmente pueden tener un carácter de servicio público general, por lo general su actividad cotidiana está orientada de forma casi exclusiva a los servicios internos de las distintas organizaciones”*.

Un tratamiento integral y normalizado de los activos de información es una necesidad acuciante en Democracia, pues de ello depende el grado en el que ciudadano puede disponer de ellos. Sin embargo, Blanes Climent (2014:255) sostiene que: *“existen tantas formas de ejercer el derecho de acceso a la información como registros administrativos y normas especiales se establezcan”*.

---

<sup>556</sup> Así se incluye en el *Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas* (p. 34).

<sup>557</sup> Tales consideraciones han sido tenidas en cuenta para elaborar los indicadores de análisis.

A continuación, me referiré a tres estructuras básicas que puede decirse que sirven al tratamiento eficaz de los recursos de información pública: a) los archivos; b) los registros; y c) los repositorios y los catálogos de datos.

#### *IV.4.1.1- Los archivos*

El archivo alude a la institución encargada de reunir, organizar, conservar y difundir los documentos administrativos que producen las organizaciones en el ejercicio de sus funciones o actividades. Además de ser un medio probatorio, es un elemento de consulta y constituye el eje clave para el tratamiento documental<sup>558</sup>, respetando un orden, para servir como testimonio e información para la institución que lo produce y para los ciudadanos que lo puedan consultar (Becerra, Liévano y Mancebo, 2007).

Por lo que respecta a la competencia en tal materia, ya señalé en el Capítulo anterior que el artículo 149.1.28º de la *Constitución Española de 1978* establece que es el Estado quien tiene la competencia exclusiva en los archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas. Amparados en tal precepto constitucional, el Estado y las Comunidades Autónomas han ido regulando dicha gestión en leyes específicas, dentro de sus leyes de patrimonio histórico y/o dentro de sus leyes de patrimonio cultural.

Esta regulación estatal diferencia, en primer término, lo que se considera archivo de lo que se considera sistema archivístico, al decir que<sup>559</sup>:

- a) El archivo es el conjunto orgánico de documentos, o la reunión de varios de ellos, producidos o reunidos por las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, así como las Entidades, que de acuerdo con las normas internacionales de descripción archivística, comprenden instituciones, personas y familias, que reúnen, conservan, organizan, describen y difunden los conjuntos orgánicos y las colecciones de documentos.

---

<sup>558</sup> Para su definición, me he basado en el artículo 31 de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos* y en los artículos 51 del *Real Decreto 1671/2009, de 6 de Noviembre*.

<sup>559</sup> Así se recoge en el artículo 2 del *Real Decreto 1708/2011, de 18 de Noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso*.

- b) El sistema archivístico es el conjunto de normas reguladoras, así como de órganos, centros y servicios competentes en la gestión eficaz de los documentos y de los archivos.

Uno y otro concepto permiten adentrarse en el tratamiento de la información pública, si bien el segundo de ellos encuadra mejor en nuestro objetivo de investigación. Así, dependiendo de la calificación que se da a los archivos<sup>560</sup> en las organizaciones, éstos tendrán un ciclo de vida más largo o más corto:

- a) Los Archivos de oficina o de gestión<sup>561</sup>: son los existentes en todos los órganos y unidades administrativas para la custodia de los documentos en fase de tramitación o sometidos a continua utilización y consulta administrativa. Éstos apoyan la gestión administrativa, acreditan las actuaciones y actividades de la unidad productora y organizan los documentos producidos por sus respectivas unidades.
- b) Los Archivos generales o centrales de los Ministerios y de los organismos públicos dependientes de los mismos<sup>562</sup>: son los que se encargan de la custodia de los documentos, una vez finalizada su tramitación y transcurridos los plazos establecidos por la normativa vigente o en los calendarios de conservación. Éstos, sobre todo, coordinan y controlan el funcionamiento de los distintos archivos de gestión, y proporcionan el asesoramiento técnico necesario a las unidades administrativas.
- c) Los Archivos intermedios o de gestión<sup>563</sup>: son los de fase semiactiva, cuando concluye la tramitación ordinaria del documento, se mantiene su valor pero no es de uso tan habitual.

---

<sup>560</sup> Tal y como se establece en el artículo 6 y siguientes del *Real Decreto 1708/2011, de 18 de Noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso.*

<sup>561</sup> Según se desprende del artículo 9 del referido *Real Decreto 1708/2011, de 18 de Noviembre.*

<sup>562</sup> Según se desprende del artículo 10 del referido *Real Decreto 1708/2011, de 18 de Noviembre.*

<sup>563</sup> Según se desprende del artículo 11 del referido *Real Decreto 1708/2011, de 18 de Noviembre.*

- d) Los Archivos históricos<sup>564</sup>: son los que acontecen en fase inactiva, cuando concluso su valor jurídico, son útiles para la investigación y deben conservarse con carácter permanente. Éstos son el fiel reflejo de la trayectoria de la Administración Pública a lo largo de la historia o, en todo caso, resultan altamente significativos por su valor histórico, su singular importancia o su proyección internacional.

Al respecto, Pomed Sánchez (1989) sostiene la importancia de conservar la información pública para que, en base al principio *nemo auditur propiam turpitudinem allegans*<sup>565</sup>, ningún órgano pueda denegar el acceso a ésta. Por tanto, con ello se deduce la importancia que tiene el archivo como una estructura organizativa que recoge una parte muy importante de los activos de la información pública.

Debe advertirse que si relacionamos la normativa sobre archivos y el acceso a la información pública, es preciso tener en cuenta que los documentos obrantes en estas estructuras, tienen un régimen jurídico concreto –y, además, en el que intervienen las Comunidades Autónomas–, por lo que el aplicador jurídico deberá estar pendiente de todo el elenco normativo que confluye en tal materia. Además, “*no todos los datos del archivo tienen por qué estar sujetos al mismo grado de publicidad*” (Villaverde Menéndez, 2008:271), por lo que convendrá analizar con posterioridad, el acceso parcial a la información pública.

#### *IV.4.1.2.- Los registros*

El registro, en el ámbito público, se define como aquel departamento especial donde se entrega, anota y registra la documentación, como el asiento que queda de lo que se registra. En concreto, cualquier registro realiza funciones esenciales tales como la recepción y remisión de solicitudes, la anotación de los asientos de entrada y salida o las funciones de constancia y certificación de documentos. Desde la perspectiva

---

<sup>564</sup> Según se desprende del artículo 12 del referido *Real Decreto 1708/2011, de 18 de Noviembre*.

<sup>565</sup> Lo que viene a significar “que nadie puede alegar a su favor su propia culpa”.

jurídica, el registro<sup>566</sup> se encarga de la recepción y de la remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones públicas.

Relacionando el archivo con el acceso a la información y retomando de nuevo el concreto análisis del presente estudio, cabe destacar que, además de la regulación general que ofrece la *Ley estatal de Transparencia*, puede encontrarse un elenco normativo, disperso y variado, que regula la materia de los registros públicos<sup>567</sup>. De este modo, tales materias que engloban tales registros públicos pueden ser: a) la clasificación de secretos oficiales<sup>568</sup>; b) los datos electorales y políticos<sup>569</sup>; c) los registros públicos<sup>570</sup>; d) la información sanitaria<sup>571</sup>; e) los datos estadísticos<sup>572</sup>; f) los documentos históricos<sup>573</sup>; o g) los datos del padrón municipal<sup>574</sup>, entre otros.

---

<sup>566</sup> Para su definición, me he basado en los artículos 24, 25 y 26 de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos* y de los artículos 26 a 31 del *Real Decreto 1671/2009, de 6 de Noviembre, que la desarrolla*.

<sup>567</sup> Así, el punto segundo de la Disposición Adicional 1ª de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, establece que “*se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información*”.

<sup>568</sup> El artículo 13 de la *Ley 9/1968, de 5 de Abril, sobre Secretos Oficiales* establece que “*no podrán ser comunicadas, difundidas ni publicadas, ni utilizado su contenido fuera de los límites establecidos*”. Así mismo, el artículo 12 del *Decreto 242/1969, de 20 de Febrero*, por el que se desarrollan las disposiciones de la citada Ley recoge lo siguiente: “*la posesión o uso de información o material clasificado como secreto estará limitada a lugares donde se disponga de instalaciones para su almacenaje y segura protección, y a los cuales no pueden tener acceso otras personas que no sean las que, de manera fehaciente, hayan sido autorizadas*”.

<sup>569</sup> El artículo 41.1 de la *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del Régimen Electoral General* dispone que “*por Real Decreto se regularán los datos personales de los electores, necesarios para su inscripción en el censo electoral, así como los de las listas y copias del censo electoral*”. En materia política, destacamos también la regulación específica del Registro de Actividades y Registros de Bienes y Derechos Patrimoniales que se lleva a cabo en el artículo 14 de la *Ley 5/2006, de 10 de Abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado*.

<sup>570</sup> Entre ellos, podemos destacar algunos de los más relevantes: el sistema de registros administrativos de apoyo a la Justicia, esto es, el Registro Central de Penados, el Registro Central de Medidas Cautelares, Requisitorias y Sentencias no Firmes y el Registro Central de Protección a las Víctimas de Violencia de Género –regulados en los artículos 6 y 7 del *Real Decreto 95/2009, de 6 de Febrero, por el que se regula el Sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia*–; el Registro Civil –regulado en el artículo 15 de la *Ley 20/2011, de 21 de Julio, del Registro Civil*–; el Registro de la Propiedad –regulado en los artículos 221 y 222 del *Decreto de 8 de Febrero de 1946, por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria*–; el Registro Mercantil –regulado en los artículos 12, 79 y 382 del *Real Decreto 1784/1996, de 19 de Julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil*–; el Catastro Inmobiliario –regulado en los artículos 50 y ss. del *Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de Marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario*–; el Registro de la Propiedad Intelectual –regulado en los artículos 101 y 145.4 del *Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de Abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia*; el Registro General de Protección de Datos –regulado en los artículos 39 y 40 de la *Ley 15/1999, de 13 de Diciembre*–; el Registro de Vehículos y el Registro de Conductores e Infractores

#### IV.4.1.3.- Los repositorios digitales de datos y los catálogos de ficheros

Del mismo modo que he abordado el estudio de las estructuras que engloban los documentos, es preciso destacar también cuáles son las estructuras que abarcan los datos pues, tal y como afirma Guichot Reina (2011:5), es necesario que la “*información figure en bases de datos y que puedan extraerse con tratamientos sencillos*”.

Haciendo alusión al primero de ellos, un repositorio institucional es un conjunto de servicios que se encargan de almacenar y hacer accesibles materiales de investigación en formato digital creados por una institución. Los Repositorios Institucionales se están convirtiendo en herramientas esenciales para la comunicación en la era digital, pues con ellos se puede indizar datos de una manera estándar y fácilmente accesible, utilizando interfaces de búsqueda. También pueden proveer las bases para nuevos modelos de gestión del conocimiento y pueden vincularse a otros servicios relacionados.

En la mayoría de los casos, los repositorios operan en el ámbito académico y se encargan de difundir la información pública, facilitando a los investigadores encontrar y compartir los resultados de la investigación.

Uno de los repositorios institucionales de datos más importante es *Digital.CSIC*, como una base multidisciplinar de documentos digitales que acoge los resultados de la labor investigadora realizada en todos y cada uno de los centros e institutos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Su objetivo es llegar a convertirse en la

---

–regulados en el artículo 9bis del *Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de Marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial*–; o el Registro de Producción y Gestión de Residuos –regulado en los artículos 39 y 40 de la *Ley 22/2011, de 28 de Julio, de residuos y suelos contaminados*–, entre otros. Matizamos, pues, que el acceso a archivos y registros no sólo se refiere a los administrativos sino a los públicos en general.

<sup>571</sup> Tal y como se desprende del artículo 10 de la *Ley 14/1986, de 25 de Abril, General de Sanidad* y del artículo 16 de la *Ley 41/2002, de 14 de Noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica*.

<sup>572</sup> Conforme se regula en el artículo 4 de la *Ley 12/1989, de 9 de Mayo de la Función Estadística Pública*.

<sup>573</sup> Según aparece regulado en el artículo 57 de la *Ley 16/1985, de 25 de Junio, del Patrimonio Histórico Español* y en el artículo 26 del *Real Decreto 1708/2011, de 18 de Noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso*, donde se introduce el acceso restringido a la regla general de libre acceso para este tipo de documentos.

<sup>574</sup> Tal y como se establece en el artículo 16 de la *Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local*.

herramienta idónea para que cualquier trabajo científico de la institución sea archivado y puesto a disposición de cualquier ciudadano, desde un lugar centralizado dotado de una estrategia de accesibilidad y preservación a largo plazo.

Por su parte, el fichero se define como todo conjunto de datos relacionados entre sí, cualquiera que fuese la forma o modalidad de su creación, su almacenamiento, su organización y su acceso y que permite identificarlo y manipularlo<sup>575</sup>. Por tanto, éste adquiere una notable relevancia dentro de la obligación de tratamiento de la función informadora institucional<sup>576</sup>.

En función de cuál sea el procedimiento de almacenamiento, organización y acceso a éstos, se pueden distinguir dos tipos:

- a) Los ficheros automatizados: que son todo conjunto organizado de datos que permiten un fácil acceso y búsqueda de estos activos de información pública.
- b) Los ficheros no automatizados: que son todo conjunto de datos organizado de forma no automatizada y estructurado, conforme a criterios específicos relativos a personas físicas, que permitan acceder sin esfuerzos desproporcionados a los datos que contienen<sup>577</sup>.

#### **IV.4.2.- Una posible solución para el tratamiento de los activos de información en las Administraciones Públicas**

En este epígrafe, intentaré poner de manifiesto la importancia que adquiere el correcto tratamiento de los activos de información pública para que éstos puedan mostrarse a los ciudadanos y así consigan mejorar el rendimiento de las instituciones.

---

<sup>575</sup> Tal y como pone de manifiesto el artículo 3. b) de la *Ley Orgánica de Protección de Datos* y del *Diccionario Enciclopédico de Tecnología* (2000:862).

<sup>576</sup> No debe olvidarse la importancia que también adquiere éste en materia de protección de datos, pues es –el fichero–, el soporte en que se tratan y el objeto último que garantiza la *Ley 15/1999, de 13 de Diciembre*. No obstante, Davara Rodríguez (2010:225) matiza que existen varios tipos de ficheros (jurídicos, manuales estructurados, mixtos, etc.) y que todos ellos sufren una constante interpretación jurídica, no exenta de polémica.

<sup>577</sup> Tal y como se desprende del contenido del artículo 5.1.n) del *Real Decreto 1720/2007, de 21 Diciembre, por el que se desarrolla la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal*.

La gestión de la información pública (Bombardelli, 2008), como conjunto de funciones y procesos reglados, aplicados con carácter transversal, a lo largo del ciclo vital de sus activos, para garantizar el acceso y uso de los mismos, debe ser una materia de primer orden en el análisis institucional<sup>578</sup>.

Las concretas funciones que debe cumplir un sistema integral de gestión informativa deben ser las siguientes:

- a) La definición de los sistemas de información, con el fin de garantizar la capacidad de éstos para generar los metadatos necesarios que han de asociarse al documento para su adecuada gestión archivística.
- b) La regulación de los procedimientos, con objeto de determinar los criterios de valoración para la selección, la transferencia de la custodia y para el acceso a los activos de la información.
- c) El diseño de los activos informativos, para garantizar su autenticidad, su fiabilidad, su integridad, su disponibilidad y su contextualización.

Como tendré ocasión de analizar con posterioridad, un sistema de gestión informativa óptimo puede facilitar el posterior uso cualificado de los activos de información pública. Así lo advierte Eíto Brun (494:2007), al afirmar lo siguiente:

*“La reutilización de documentos y datos en distintos procesos y transacciones es otro de los objetivos que se tratan de satisfacer. La creación de repositorios de componentes comunes (que se podrán ensamblar en distintos tipos de documentos) es el principal mecanismo utilizado para permitir la reutilización y asegurar una mayor comprensión de los distintos tipos de documentos (un sistema informático que conozca la semántica y estructura definida para los componentes comunes “Xml ha hecho posible el intercambio de información estructurada a través de internet” será capaz de interpretar al menos parcialmente un documento que no haya procesado anteriormente”.*

Considero que el gran reto actual de las Administraciones Públicas es, precisamente, llegar a conseguir que todas ellas puedan fijar un sistema de gestión de los activos de información único y común. Si se estandarizan procedimientos, si se

---

<sup>578</sup> Tal y como queda reflejado en el artículo 53 de la Ley 7/2011, de 3 Noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía.

normalizan las técnicas y los recursos y si se parte de los mismos principios de actuación, será más sencillo que interactúen entre ellas y que consigan reducir sus cargas burocráticas y prestar un mejor servicio al ciudadano. El ejercicio efectivo del Derecho a la Información Pública en un sistema democrático requiere que todos los activos informativos puedan ser dispuestos por los ciudadanos, bien desde su petición, bien desde su suministro activo.

Del mismo modo, considero que la incorporación de un sistema de gestión integral eficaz sin una simplificación organizativa, tampoco tendría mucho sentido, pues Peón Pérez (2006:146) advierte del gran número de instituciones públicas y la ausencia de vínculos de colaboración o de mecanismos de coordinación entre ellas –más allá de los derivados de tareas de colaboración puntuales–. El citado autor arguye que esto resulta particularmente llamativo: *“si se tiene en cuenta que en todas estas unidades presumiblemente deben realizarse tareas documentales semejantes, así como productos y servicios similares, lo que, en principio, debería favorecer la utilización de técnicas y métodos profesionales comunes, justificados aún más por el hecho de que independientemente de los contextos temáticos departamentales, los marcos normativos, los procedimientos gestores y las estructuras organizativas son en todo semejantes en las distintas Administraciones”*.

Volveré sobre este punto en el Capítulo VI, pero anticipo que una posible solución para solventar ese grave problema puede ser la creación de un punto común que aglutine el mayor número posible de recursos de información pública al mínimo coste, desde el principio de colaboración institucional. Para ello, deben duplicarse los esfuerzos de las instituciones en homogeneizar sus procesos de tratamiento de datos, de estandarización de procesos y de universalidad de criterios, en un escenario donde la autonomía de las organizaciones sea compatible con un universo mayor, que exige interacción, interdependencia e interconexión.

Seguidamente, abordaré el estudio de los límites que el legislador ha impuesto para el acceso a la información pública, toda vez que, como tendré ocasión de puntualizar, ésta debe ser una materia circunscrita al tratamiento de datos<sup>579</sup>.

---

<sup>579</sup> De este modo, considero que un sistema de información público óptimo, debe tratar las limitaciones a tal información desde su propia recogida y almacenamiento, lo que en la práctica se ha venido a denominar *“privacy to design”*. Ello facilitaría tanto la labor de los empleados públicos como de los ciudadanos en su uso posterior.

#### **IV.5.- Las excepciones en el acceso a la información pública**

Todo derecho y toda libertad conllevan un límite. Al igual que el artículo 20.1.d) de la *Constitución Española* establece el Derecho a la Información –que se ha ido enriqueciendo con el matiz de pública–, otros artículos de la *Carta Magna* incluyen, además, algunas limitaciones al ejercicio de éste, bien de manera directa o indirecta<sup>580</sup>. Tales limitaciones pueden establecerse tanto para proteger intereses públicos, como para proteger intereses privados y son esenciales en cualquier Estado Social y Democrático de Derecho.

En cuanto a la regulación concreta de los límites a la información pública, existen numerosas vicisitudes. Por una parte, se debe incidir en la complejidad que adquiere tal materia en España, a tenor de la profusión normativa con la que nos encontramos nuevamente, la cual provoca inseguridad jurídica al no contar con un sistema tasado correctamente, con claridad, de forma exhaustiva de limitaciones al acceso. Al escueto contenido del artículo 105.b) de la *Constitución*<sup>581</sup>, hay que añadirle, como norma básica, el contenido reflejado en los artículos 14, 15 y 18 de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*. De igual modo, hay que tener en cuenta lo que establece la normativa sectorial relacionada<sup>582</sup> –fijaré mi atención, sobre todo, en el *Convenio nº 205* y en la *Ley 27/2006, de 18 de Julio*–, así como al desarrollo que vayan llevando a cabo las Comunidades Autónomas en sus respectivas leyes de Transparencia y otras relacionadas.

Por otra parte, merece especial mención el hecho de que los límites que establece el vigente Ordenamiento Jurídico, son aplicables para uno de los dos modos

---

<sup>580</sup> Claro ejemplo lo constituye el artículo 18, donde se señala que debe garantizarse el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen limitando el uso de la informática; o el artículo 53 del mismo Texto Constitucional, que obliga al respeto del contenido esencial de los derechos y libertades fundamentales judicialmente, de forma ordinaria o por el procedimiento preferente y sumario.

<sup>581</sup> Recuérdese que obliga a la regulación legal del 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 lo cual, además de dejar un amplio margen de actuación al legislador en la materia, encorseta sobremanera el ámbito objetivo del Derecho de acceso, pues parece que sólo alude al acceso a documentos y ya he dicho que la información pública es algo más que eso.

<sup>582</sup> Tal y como expresa la Disposición Adicional I de la *Ley de Transparencia estatal*, se rigen por su normativa específica, y “*por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información (...) y, en este sentido, será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización*”.

de acceso a la información pública, esto es, para la denominada Transparencia pasiva. No obstante, considero que dichos límites pueden ser válidos también para determinar el suministro activo de información por parte de los sujetos obligados, extendiendo su ámbito de aplicación hacia los poderes públicos y no únicamente hacia los ciudadanos<sup>583</sup>.

Defiendo el mayor nivel de difusión posible de datos por parte de las instituciones a la sociedad, pues me parece mucho más correcto, por ello, hablar de excepciones a tal difusión que de límites como hace el legislador ya que, aunque se trata de una mera matización, ello puede dar visos de cómo se aplique el acceso y cuál es la verdadera finalidad en la apertura de las instituciones, si cumplir únicamente con la legalidad o promover una verdadera cultura de Transparencia en nuestro país.

En el sentido anterior, tampoco está de más puntualizar que los límites básicos al acceso a la información que recoge la *Ley de Transparencia estatal* son incondicionales y permanentes, es decir, no se establecen criterios temporales para su vigencia sino que se entiende que se deniega el acceso de una vez y para siempre. Esto no ocurre en el resto de países europeos, donde sus leyes sí contemplan un período determinado en el que esté justificada tal protección del interés público o privado, al igual que se refleja en el *Convenio n° 205* aún no ratificado por España<sup>584</sup>.

A estas vicisitudes hay que añadir una de especial calado, cual es el peso de una cultura tradicionalmente opaca y poco tendente a mostrar datos y a garantizar el acceso a la información pública<sup>585</sup> lo cual, unido al resto de factores a los que ya he hecho antes alusión, va a hacer particularmente complicado el despliegue de la Transparencia en nuestro país y, por ende, el mayor nivel de desarrollo y de garantía en el ejercicio del Derecho a la Información Pública.

Del mismo modo, aunque los límites discrecionales no son nuevos sino que responden a una inercia legisladora en nuestro país, pienso que debe recalcarse la

---

<sup>583</sup> Postulo tal argumento porque es un hecho que ya está previsto en la normativa sectorial. Concretamente, el artículo 13.3 de la *Ley 27/2006, de 16 de Julio*, señala que “*las excepciones previstas se podrán aplicar en relación con las obligaciones de difusión*”.

<sup>584</sup> En concreto, el artículo 3.3 del *Convenio n° 205* señala que las Partes firmantes deben considerar la posibilidad de fijar unos plazos más allá de los cuales los límites dejen de ser aplicables.

<sup>585</sup> Baste con incluir como ejemplo la redacción del ya derogado artículo 37 de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre*, el cual reconocía toda una amalgama de limitaciones que era necesario interpretar de manera constante por la legislación sectorial y que daba lugar a infinidad de litigios jurídicos.

superación de ciertas restricciones que quedaban amparadas en la normativa anterior a la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre* y que ya no se contemplan, como la prohibición de desvelar los asuntos de los gobiernos<sup>586</sup>.

Las excepciones al acceso a la información pública las he dividido en cuatro grandes bloques (Guichot Reina, 2014): a) las excepciones discrecionales, que serán justificadas y ponderadas; b) las excepciones relativas, que guardan relación con los datos personales no especialmente protegidos; c) las excepciones imperativas, las cuales se refieren a los datos personales especialmente protegidos; y d) las excepciones absolutas, las que parecen no dar margen para el acceso.

#### Gráfico -7- Las excepciones al Derecho de la Información Pública

##### **LÍMITES ABSOLUTOS** (denegarán en todo caso...) Art. 18 LTAB

- Información en curso de elaboración o de publicación general.
- Información que tenga carácter auxiliar o de apoyo: notas, borradores, informes internos, resúmenes...
- Información que requiera una acción previa de reelaboración.
- Información dirigida a un órgano en cuyo poder no obre cuando se desconozca el competente.
- Información manifiestamente repetitiva o de carácter abusivo.

##### **LÍMITES IMPERATIVOS** (denegarán...) Art. 15.1 y 15.2 LTAB

- **Datos especialmente protegidos**
  - ...que revelen la ideología, la afiliación sindical, la religión o las creencias.
  - ...que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual.

##### **LÍMITES RELATIVOS** (ponderando...) Art. 15.3 LTAB

- **Datos no especialmente protegidos.**
  - ...menor perjuicio a los afectados por el transcurso de los plazos establecidos en la LPH.
  - ...justificación de investigadores para fines históricos, científicos o estadísticos motivados.
  - ...menor perjuicio de los afectados si solo contienen datos meramente identificativos.
  - ...mayor garantía de la intimidad, la seguridad o la minoría de edad.

##### **LÍMITES DISCRECIONALES** (podrá ser denegada...) Art. 14.1 LTAB

- **De naturaleza pública:** Seguridad nacional/ Defensa/ Relaciones exteriores/ Seguridad pública/ Prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios/ Igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva/ Funciones administrativas de vigilancia, inspección y control/ Política económica y monetaria/ Confidencialidad o secreto requerido en procesos de toma de decisiones/ Protección del medio ambiente
- **De naturaleza privada:** Intereses económicos y comerciales/ Secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.

Fuente: *elaboración propia.*

<sup>586</sup> Así lo contemplaba el derogado artículo 37.4.a) de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre*. De ahí que haya manifestado expresamente en el Capítulo III del presente estudio, que los gobiernos deben ser sujetos obligados a la Transparencia activa y pasiva, por cuanto ejercen y desempeñan funciones públicas y representan la voluntad de los ciudadanos, quienes les han votado y a quienes debe rendir cuentas.

#### **IV.5.1.- Las excepciones discrecionales: su justificación y su proporción**

Del contenido extraído del artículo 14 de la *Ley de Transparencia estatal*, Guichot Reina (2014b:104) concluye que las excepciones discrecionales resultan amplias, genéricas, abstractas e indeterminadas. Y es que, como podemos observar de su literalidad, el precepto hace difícil su aplicación práctica por la cantidad de supuestos que abarca y la por dificultad para darles una solución precisa. En concreto, son doce los límites que establece<sup>587</sup>: a) la seguridad nacional; b) la defensa; c) las relaciones exteriores; d) la seguridad pública; e) la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; f) la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; g) las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; h) los intereses económicos y comerciales; i) la política económica y monetaria; j) el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; k) la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión; y l) la protección del medio ambiente.

Si bien ya he destacado antes la amplitud y la generalidad con la que el legislador afronta la limitación discrecional del acceso a la información pública, no se puede decir que exista otra alternativa razonable para una mejor concreción jurídica. Lo que sí se puede hacer es comparar dicha lista con la que se establece en otros Estados miembros, con el fin de mejorar la situación presente, ampliando lo máximo posible la difusión de datos públicos y aplicando estricta y restrictivamente<sup>588</sup> las excepciones (Rams Ramos, 2008).

Así, según Blanes Climent (2014), el Reino Unido es el Estado europeo que más exenciones contempla –hasta un total de veintitrés–, algunas referidas a determinadas categorías de información, otras sujetas a la prueba del perjuicio y, en un bloque más amplio, las que tienen que ver con la protección de datos. Otros Estados como Suecia contemplan siete restricciones –una de las cuales es la preservación de especies animales y vegetales–. Y en otros países como Alemania los límites se aplican en cuatro

---

<sup>587</sup> En este caso, la normativa autonómica sobre Transparencia Pública no incluye grandes novedades al respecto sino que se limita a incluir lo que la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre* ya establece.

<sup>588</sup> EL artículo 13.4 de la *Ley de Acceso a la Información Medioambiental* ya dispone lo mismo, añadiendo además que debe ponderarse, en cada caso concreto: a) el interés público en la divulgación de una información; y b) el interés en la denegación de ésta.

grupos determinados –razones de interés público, decisiones en proceso de elaboración, protección de datos personales y propiedad intelectual y secretos comerciales–.

Por su parte, el *Convenio n° 205 del Consejo de Europa* refleja, en su práctica totalidad, las excepciones que contempla la *Ley de Transparencia* estatal, añadiendo el medio ambiente como límite que es preciso respetar<sup>589</sup>, y matizando que tales excepciones no persisten en el caso que haya “*un interés público que prevalezca en dicha revelación*”<sup>590</sup>. De este modo, me parece acertado sugerir que debiera procederse a la firma y ratificación del aludido *Convenio* por parte del Estado español, pues refleja una serie de obligaciones institucionales que ya, por un lado, están siendo recogidas por el legislador y, por otro, una serie de preceptos que pueden ayudar, sin duda, a consolidar una cultura de Transparencia en nuestro país.

Por tanto, estimo que la definición de las excepciones resulta demasiado vaga y ambigua, sujeta al juicio discrecional de los obligados a suministrarla de forma activa o pasiva, que abarca multitud de supuestos y situaciones que pueden verse afectados por ellas y que dificultan el pleno ejercicio del Derecho a la Información Pública. Si antes de la aprobación de la *Ley de Transparencia* podía reflejarse una clara dispersión normativa en las restricciones al acceso de documentos públicos, ahora la lista de excepciones sigue siendo un impedimento para conocer realmente el alcance y la finalidad de éstos, máxime si se considera el resto de la normativa que afecta a tales limitaciones y que el documento sólo es uno de los activos de la información pública.

Seguidamente, se mencionarán cada uno de los límites que se incluyen en el artículo 14 de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, dividiendo a éstos en tres bloques fundamentales: a) los de naturaleza pública; b) los de significado institucional; y c) los de naturaleza privada. Posteriormente, se analizará su correcta aplicación práctica.

#### *IV.5.1.1.- Las excepciones discrecionales de naturaleza pública*

Con tal tipificación, me estoy refiriendo al elenco de limitaciones que afectan a las políticas básicas de cualquier Estado, muchas de las cuales inciden en las competencias exclusivas de éste y son las siete que, a continuación, se analizan.

---

<sup>589</sup> De igual modo lo hace el artículo 13.2.h) de la *Ley 27/2006, de 18 de Julio*.

<sup>590</sup> Tal y como se establece en el artículo 3.2 del citado *Convenio n° 205*.

#### IV.5.1.1.1.- La seguridad nacional y la defensa

Estas excepciones a la Transparencia, aunque aparecen reflejadas por separado, considero que es preciso tratarlas conjuntamente para entender el significado global de ambas. Tanto la seguridad como la defensa pretenden conseguir una paz ciudadana que permita al individuo desarrollarse libremente y garantizar el ejercicio de sus derechos. Para ello, no sólo debe restringirse su ámbito de actuación y su posibilidad de acceso a datos públicos, sino que también es necesario, en un Estado Social, que se respeten informándolos. Acontecimientos de magnitud internacional como los atentados terroristas, las amenazas cibernéticas o los fenómenos como Wikileaks, han hecho reflexionar sobre este punto a los dirigentes internacionales y adoptar decisiones comunes, siendo conscientes que tan importante como la restricción informativa por motivos de seguridad y defensa, lo es la garantía del correcto desarrollo de otros derechos vinculados a ellos<sup>591</sup>.

Los límites a la información recogidos en el presente epígrafe –esto es, la seguridad y la defensa–, pueden analizarse con mayor rigor si se comprende lo que los clásicos (Maquiavelo, 2010) denominaron “*razón de Estado*”. La razón de Estado es la motivación, generalmente secreta o inconfesable, que mueve a un gobernante a adoptar determinadas decisiones de interés público, aún cuando se vulneren principios morales o de justicia. Justificada en razones de seguridad estatal, de estabilidad del gobierno o de interés económico o la conveniencia del gobernante, la razón de Estado suele superponerse a cualquier otra consideración –principios morales, compromisos contraídos, legalidad– en la adopción de las determinaciones del poder.

Tal y como afirma del Águila Tejerina (2000:33) y relacionando el concepto anterior con el límite a la información desarrollado, la razón de Estado es una disciplina que justifica ciertas excepciones a los principios morales legitimadores o a la justicia por razones de orden político<sup>592</sup>, para lograr con ello proteger la seguridad de la

---

<sup>591</sup> Al respecto, Díaz Fernández (2006:106-107), ve preciso mejorar la coordinación y colaboración de los servicios de inteligencia de un país con el resto de servicios de la Administración del Estado, lo que se ha venido a denominar “*comunidad de inteligencia*”. Sin embargo, la filosofía y la verdadera naturaleza de tales comunidades se basa en tener controladas a las organizaciones y en custodiar la información más que en distribuirla, lo que no favorece la Transparencia pública.

<sup>592</sup> El aludido autor (2000:32), lleva a cabo una clara distinción entre lo que considera razón de Estado y lo que considera razones de orden político. Así, mientras que éstas últimas –las razones de orden político– son el género común, la otra –la razón de Estado–, es una especie concreta de ellas. Las razones de orden político hacen posible el desarrollo humano en el seno de una comunidad política específica y vertebrada

comunidad o el bien público. Partiendo de este hecho, lo que ha ocurrido es que, amparada en la razón de Estado, ha permanecido en secreto determinada información que debiera hacerse pública, bajo el pretexto no de su inmoralidad, sino de su indiscreción, de modo que las instituciones han monopolizado la interpretación de aquello que debe considerarse secreto. De este modo, el secreto se ha concretado en el hecho de que el número que lo guarda es mínimo, mientras que aquellos a los que afecta es máximo (2000:309).

Por ello, esta idea de seguridad y defensa común y colectiva, es la única alternativa viable para frenar los factores de riesgo que se han diversificado en los últimos años, adoptando un carácter multifacético y multidireccional (Soto Lostal, 2011) y entendidos de forma correcta. Y es que fenómenos como la globalización o la inclusión de los Estados en conferencias mundiales o en entes supraestatales, ponen en jaque competencias que hasta el momento eran exclusivas de cada poder soberano. A su vez, si se tiene en cuenta que la información es uno de los recursos de mayor alcance y más rápida profusión para los ciudadanos, se debe garantizar tal hecho sin poner en riesgo otros puntos de fricción.

Pero, ¿qué distingue la seguridad de la defensa? Lo cierto es que, aunque parecen términos similares, no significan lo mismo (Fernández Ramos, 1997). La defensa nacional, parece que alude más a la protección externa de un Estado, como garantía permanente de la unidad, soberanía e independencia de éste, a su integridad territorial y constitucional. De este modo, la defensa no es sino la disposición, la integración y la acción coordinada de todas las energías y las fuerzas morales y materiales de la nación frente a cualquier forma de agresión.<sup>593</sup>

Por otro lado, la seguridad alude más a la protección interna de un Estado, al orden constitucional. De este modo, puede definirse como aquella que “*garantiza la convivencia democrática, consolida el Estado de Derecho y colabora en el*

---

de una determinada forma. La razón de Estado se trata de una fórmula de justificación de ciertas transgresiones y de ciertas prioridades en el sistema de valores de una determinada sociedad, aludiendo a su necesidad para la preservación o potenciación del orden político.

<sup>593</sup> Tal y como se desprende del articulado de la *Ley Orgánica 5/2005, de 17 de Noviembre, de la Defensa Nacional*.

*fortalecimiento de unas relaciones políticas de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra*<sup>594</sup>.

Hablar de ambos términos –de seguridad y defensa– (Díez Sánchez, 2000), no implica sólo proteger a las autoridades que ejercen el poder público sino, lo que es más importante, proteger a todo un Estado y a cada uno de los ciudadanos que lo conforman, por lo que conviene revisar conscientemente la regulación de las materias clasificadas de secreto o de reserva<sup>595</sup>. Este instrumento no es el único que garantiza la efectiva protección de un Estado, ya que la propia Transparencia puede jugar un importante papel, pero sí necesario comprender su alcance.

Comparto los postulados de Soto Lostal (2011:129) y Blanes Climent (2014:314), cuando afirman que es preciso crear un mecanismo automático que permita la desclasificación de las materias clasificadas, bien por el transcurso del tiempo, bien por la revisión de las causas que justificaron su catalogación. Dejar esta responsabilidad en manos, únicamente, del Consejo de Ministros, puede conducirnos a una situación de indefensión, y a la absoluta arbitrariedad de los miembros que lo componen para poder clasificar, desclasificar o reclasificar aquellas materias que afecten a sus intereses personales, “*sirviendo de escudo protector y creando injustificables espacios de libertad para la comisión de delitos*”<sup>596</sup>.

Destacaría además en este punto, la importancia de tal excepción arbitral a la información pública, si bien desde la constatación de que ésta es perfectamente compatible con la Transparencia, ya que siempre debe persistir el principio de publicidad en las actuaciones de defensa y de seguridad nacional, salvo que exista un peligro cierto y grave al desvelarla. La propia Exposición de Motivos de la *Ley de*

---

<sup>594</sup> Así figura en la Exposición de Motivos de la *Constitución Española de 1978*.

<sup>595</sup> Según el artículo 3 de la *Ley de Secretos Oficiales del Estado*, son materias clasificadas “*los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado*”. Y según el artículo 3 del *Decreto 242/1969, de 20 de Febrero* que la desarrolla, la clasificación de secreto se aplica a todas las materias que precisen “*del más alto grado de protección por su excepcional importancia y cuya revelación no autorizada por autoridad competente para ello, pudiera dar lugar a riesgos o perjuicios de la seguridad del Estado, o pudieran comprometer los intereses fundamentales de la Nación en materia referente a la defensa nacional, la paz exterior o el orden constitucional*”. Por su parte, la clasificación de reservadas se atribuye a aquellas materias no catalogadas como secretas, y que tienen una menor relevancia, “*pero cuyo conocimiento o divulgación pudiera afectar a los intereses fundamentales de la Nación, la seguridad del Estado, la defensa nacional, la paz exterior o el orden constitucional*”, a tenor del citado artículo.

<sup>596</sup> Así queda de manifiesto en el Fundamento Jurídico 2º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 126/2011, de 18 de Julio de 2011*.

*Secretos Oficiales*, constata expresamente que: “es principio general, aún cuando no esté expresamente declarado, la publicidad de la actividad de los Órganos del Estado porque las cosas públicas que a todos interesan pueden y deben ser conocidas de todos”.

#### *IV.5.1.1.2.- Las relaciones exteriores.*

Las relaciones exteriores constituyen una de las competencias exclusivas del Estado<sup>597</sup>, y es una de las materias más actuales, pues en un mundo globalizado e interconectado como es el nuestro, la dimensión internacional de la actuación del Estado cobra especial significación en los últimos tiempos y un protagonismo sin precedentes. Sin embargo, esta interconexión supraestatal hace que la información fluya constantemente y a un ritmo acelerado, pues cualquier tipo de decisión que se tome o cualquier acuerdo que se adopte, es necesario que se nutra previamente de ella.

Por acción exterior se entiende cualquier actuación cuyo objetivo reside en: a) mantener y promocionar la paz y la seguridad internacionales; b) fomentar unas instituciones multilaterales fuertes y legítimas; c) promocionar y consolidar los sistemas políticos basados en el Estado de Derecho y en el respeto a los derechos fundamentales y las libertades públicas; d) luchar contra la pobreza; e) buscar la solidaridad con los países en vías de desarrollo y el desarrollo económico y social de todos los Estados; f) defender el medio ambiente y la protección de la biodiversidad; g) luchar contra el cambio climático y la preocupación por la seguridad alimentaria; h) eliminar las armas de destrucción masiva y las armas químicas y asumir un compromiso activo por un progresivo desarme a nivel mundial; i) construir una Europa más integrada y más legítima ante sus ciudadanos, que se constituya como un actor global de referencia; j) fortalecer la Comunidad Iberoamericana de Naciones; o k) promocionar los intereses económicos de España en el exterior<sup>598</sup>, entre otros.

De la enumeración de tales propósitos, me surgen serias dudas respecto a que éstos puedan materializarse sin un suministro fluido de información interinstitucional y del poder público a los ciudadanos, por lo que intuyo muy complicado el papel del

---

<sup>597</sup> En virtud del artículo 149.1.3º de la *Constitución Española de 1978*.

<sup>598</sup> Tal y como aparece contemplado en el artículo 2 de la *Ley 2/2014, de 25 de Marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado*.

órgano decisor a la hora de ponderar cuándo los datos relativos a la acción exterior pueden ser facilitados y cuando no. Otra vez más, la ambigüedad normativa, la discrecionalidad del ente público y la excesiva amplitud de la materia, pueden condicionar un acceso efectivo a la información que poseen las instituciones.

#### *IV.5.1.1.3.- La seguridad pública.*

La controversia se suscita al intentar definir tal concepto y desligarlo de otro estrechamente relacionado y que constituye otra de las excepciones discrecionales al acceso a la información, esto es, la seguridad.

A tenor del artículo 17 de la *Constitución Española*, "*toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad*", siendo éste un derecho fundamental bifronte –pues incluye libertad y seguridad–. Por ello, no resulta fácil dilucidar la posición que ocupa un derecho respecto del otro. La libertad se define como aquella "*facultad natural que tiene el hombre de obrar de una manera o de otra, y de no obrar, por lo que es responsable de sus actos*"<sup>599</sup>. Esta libertad hace al ser humano libre pero también, y de la misma manera, responsable de sus actos.

La seguridad se define como garantía de certeza. Cuando se habla de seguridad, me refiero a dos modalidades diferentes, pudiendo ser ésta pública o humana. El concepto de seguridad pública se circunscribe al ámbito de protección de las personas en el ejercicio de sus derechos, tales como el derecho a la vida o a la integridad física, por lo que, en el *Texto Constitucional*, la seguridad queda circunscrita, solamente, a la prevención o a la persecución del delito.

La segunda modalidad, la seguridad humana, se concibe como un concepto más amplio y va más allá de la ausencia de la amenaza delictiva. En este sentido, la seguridad humana incluye la protección de los ciudadanos frente a otros riesgos de carácter sanitario, económico, medioambiental, político, etc.<sup>600</sup>.

---

<sup>599</sup> Según queda reflejado en la 23ª Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

<sup>600</sup> Así, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, definió la seguridad humana como la protección de los individuos frente a amenazas como riesgos medioambientales, violencia, conflictos sociales o represión política, pudiendo identificar siete elementos esenciales de dicha seguridad: a) la seguridad económica; b) la seguridad alimenticia; c)

Al respecto, conviene traer a colación las palabras de Aguirre Oraa (2006):

*"Organizar socialmente la convivencia humana en todos sus ámbitos deberá hacerse no con el empeño o el interés de mantener una situación de seguridad, de orden, sino con el afán de hacer efectivo y de extender de manera progresiva el amplio campo de las libertades humanas, de todas ellas, que se derivan del carácter estructuralmente libre de la persona (...). Buscar la seguridad de las personas y de las sociedades no es inmolar en el altar el orden, de la tranquilidad, de lo establecido, de lo legal sin más, el desarrollo de la libertad humana. Lo adecuado es basar la seguridad de personas y sociedades en el respeto jurídico y real de la libertad humana".*

De este modo, puede decirse que la seguridad pública es un concepto demasiado genérico como para encorsetar, por sí mismo, un derecho tan importante como es el de la información pública. A ello no contribuye, ciertamente, el contenido reflejado en la *Ley Orgánica sobre Protección de Seguridad Ciudadana* –que también se refleja en este epígrafe<sup>601</sup>–, por la difícil ponderación de intereses en juego a la hora de facilitar el acceso a la información pública, sin olvidar que se está tratando de una norma de especial rango jerárquico pero de costosa aplicación práctica. La Transparencia puede asegurar y favorecer el desarrollo en libertad del ser humano, mientras que la seguridad, por sí sola, puede restringir notablemente su capacidad y su autonomía.

#### *IV.5.1.1.4.- La prevención, la investigación y la sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.*

La excepción discrecional que ahora ocupa mi atención, ha sido una de las que mayor profusión han tenido en el Ordenamiento Jurídico español a lo largo de los años y una de las limitaciones reconocidas en la mayoría de los Estados miembros. Tal limitación viene referida, tanto a los procedimientos penales, administrativos y disciplinarios abiertos, como a los cerrados. Así, como afirma Fernández Ramos (1997), la restricción pretende proteger la eficacia de la actuación administrativa en su

---

seguridad de la salud; d) la seguridad ambiental; f) la seguridad personal; g) la seguridad comunitaria; y h) la seguridad política.

<sup>601</sup> A tenor de la definición que el legislador ha otorgado a la seguridad ciudadana, su objeto es la regulación de un conjunto plural y diversificado de actuaciones de distinta naturaleza, mediante la protección de personas y bienes y mediante el mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos.

averiguación, un procedimiento justo para el inculpado en la investigación y la confidencialidad e intimidad en las sanciones que puedan derivarse de ésta<sup>602</sup>.

Sin embargo, muchas veces ocurre que la falta de Transparencia y, por ende, la restricción informativa, en estos procedimientos, trae consigo la sospecha de que con ello se está protegiendo al sancionado. Como destaca Parada Vázquez (2014), cabe el riesgo de que con el secreto de este tipo de información, no se esté protegiendo al inculpado, sino que se esté defendiendo de un posible juicio público a quienes de unas actuaciones administrativas poco claras, quieren encubrir un delito.

Por otro lado, Mestre Delgado (1993) aclara que en este punto no es lo mismo hablar de secreto del sumario que hablar de secreto de la investigación, pues mientras el primero busca salvaguardar el procedimiento judicial, el segundo buscar conocer, en toda su extensión posible, dichos ilícitos, la libertad de información<sup>603</sup>.

De este modo, el primero de ellos –el secreto de investigación–, entronca directamente con el derecho a la tutela judicial efectiva y pretende garantizar la protección de las libertades y de los derechos fundamentales de las personas físicas, en particular, del derecho a la intimidad en el tratamiento de los datos personales. Por contra, el segundo de ellos –el secreto del sumario–, pretende garantizar la mayor Transparencia posible en el proceso de adopción de decisiones de las autoridades públicas y en la información en la que basan sus decisiones. En consecuencia, éste tiene por finalidad facilitar al máximo el acceso a los datos y promover unas buenas prácticas administrativas<sup>604</sup>.

En base a lo anterior, coincido con Blanes Climent (2014:328) cuando afirma que: *“la indeterminación de esta limitación puede permitir una interpretación extensiva que impida el acceso a la información por el mero hecho de existir un procedimiento judicial en cualquier materia”*, sea ésta última civil, penal o administrativa.

---

<sup>602</sup> Tales bienes se desprenden de los artículos constitucionales 103.1 –eficacia en su actuación–, 24 –tutela judicial efectiva– y 18 –intimidad, honor e imagen–.

<sup>603</sup> En este sentido, coincido con la argumentación previa de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1985, de 31 de Enero de 1985*, que así lo pone en relieve, al decir: *“una información obtenida antes y al margen del sumario no puede considerarse atentatoria al secreto sumarial, que sólo limita la libertad de información en cuanto para informar haya previamente que quebrantarlo”*.

<sup>604</sup> Considerando 49 de la *Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala), de 29 de Junio de 2010*.

#### *IV.5.1.1.5.- La política económica y monetaria*

En cuanto a lo que se refiere a la política económica, el artículo 149.1.13° de la *Constitución Española* determina la competencia exclusiva del Estado en la fijación de las bases y en la coordinación de la planificación general de la actividad económica. Sin embargo, existe la obligación de que los Estados miembros de la Unión Europea coordinen sus políticas económicas. A este respecto, el compromiso europeo queda reflejado en unas orientaciones generales de las políticas económicas, dirigidas a armonizar sus actuaciones y a alcanzar sus objetivos comunes y en un pacto de estabilidad y crecimiento con el que controlar el déficit público, respetando los umbrales máximos relativos a la deuda pública y el déficit de las Administraciones Públicas de los países miembros.

Lo mismo ocurre en materia de política monetaria, pues aunque el artículo 149.1.11° de la *Constitución Española* determina la competencia exclusiva del Estado en la fijación del sistema monetario, divisas, cambio y convertibilidad y en las bases de la ordenación de crédito, banca y seguros, tal precepto hay que conjugarlo también a tenor de la normativa europea<sup>605</sup>.

Por lo anterior, mantengo de nuevo mi escepticismo a la hora de aplicar tal restricción discrecional a la información pública, pues al tratarse de materias que exceden el ámbito competencial de las instituciones nacionales, pueden condicionar el correcto ejercicio del derecho de acceso y de suministro activo de datos.

#### *IV.5.1.1.6.- La protección del medio ambiente*

Como ya he tenido ocasión de apuntar precedentemente, la protección del medio ambiente es una de las excepciones discrecionales, de notoria actualidad, que se está introduciendo en las leyes sobre acceso a la información. No debe olvidarse que, desde tal ámbito de la actuación pública, se han ido produciendo las innovaciones más sustanciales en materia de Transparencia<sup>606</sup>.

---

<sup>605</sup> En concreto, de los artículos 119 a 144, 219 y 282 a 284 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*.

<sup>606</sup> El punto de partida se produjo con la aprobación de la *Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de Enero de 2003, de Acceso del Público a la Información Medioambiental* y la

Sin embargo, tal y como afirman Valencia Sáiz y Arias Maldonado (2004b:23), el medio ambiente no resulta una materia fácil de implementar desde el punto de vista de la acción pública. Así, la política medioambiental, definida como el “conjunto de actividades públicas y privadas que tienen como objetivo la protección del medio ambiente humano en el bien entendido de que no se trata tanto de la conservación de las formas naturales, cuanto de procurar una relación equilibrada entre protección y desarrollo socioeconómico”, abarca una heterogeneidad de actuaciones que la imposibilitan un enfoque parcial y hacen necesario “un tratamiento integral de la dimensión ecológica de la sociedad”. Y tal complejidad en su implementación, también queda de manifiesto a la hora de determinar la información pública que, en tal materia debe suministrarse o denegarse.

Desde el análisis del bloque constitucional español, el medio ambiente es una competencia autonómica<sup>607</sup>, pero no puede obviarse el hecho de que durante estos últimos años, las normas medioambientales más estrictas del mundo se han ido fraguando desde instancias comunitarias, en aras a proteger el capital natural europeo, animar a las empresas a hacer más ecológica la economía y proteger la salud y el bienestar de los ciudadanos.

A los aplicadores del Derecho les aguarda la difícil tarea de conjugar un amplio abanico jurídico para dar cumplida respuesta a las demandas ciudadanas de acceso a la información y para cumplir con el suministro activo de datos en una materia que abarca todas las esferas de la vida y del desarrollo humano.

#### IV.5.1.2.- Las excepciones discrecionales con significado institucional

Analizadas las excepciones discrecionales de carácter público que se incluyen en el artículo 14 de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, y vista la dificultad que se

---

*Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de Mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo, y su trasposición al ámbito español con la aprobación de la Ley 27/2006, de 18 Julio, por la que se regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.*

<sup>607</sup> Tal y como figura en el artículo 149.1.9ª de la *Constitución Española*, la gestión en materia de protección del medio ambiente corresponde a las Comunidades Autónomas.

desprende a la hora de ponderar el acceso a la información pública desde éstas, vamos a analizar el elenco de limitaciones que afectan al desarrollo interno de procedimientos judiciales y de adopción de decisiones. Son las tres que se desarrollan a continuación.

*IV.5.1.2.1.- La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.*

Se destaca, en el análisis de esta excepción, el estudio de Blanes Climent (2014), quien señala que tan importante es asegurar la igualdad de las partes y la tutela efectiva como la Transparencia y el control en el desarrollo de los procesos judiciales. En concreto, señala tres supuestos –que comparto plenamente–, en los que la publicidad debe prevalecer a la reserva: a) cuando existan terceras personas interesadas; b) cuando se trate de sectores de actividad en los que rija una actividad pública que persiga la protección de intereses generales; y c) cuando se produzcan resoluciones administrativas sancionadoras con carácter firme, para que el ciudadano pueda evitar los casos de desviación de poder.

Apoyando esta argumentación, señalaría que la legislación sectorial y la autonómica ya obligan a que determinadas sanciones firmes e infracciones graves, sean publicadas y conocidas por los ciudadanos, a fin de prevenir a éstos sobre sus consecuencias y evitar que las cometan<sup>608</sup>.

*IV.5.1.2.2.- Las funciones administrativas de vigilancia, de inspección y de control.*

De nuevo, esta excepción conecta con lo ya desarrollado antes sobre la prevención, la investigación y la sanción de los ilícitos administrativos. En este punto, el legislador parece referirse nuevamente a la limitación en el acceso a la información pública para prestar un servicio eficaz al ciudadano.

---

<sup>608</sup> Un ejemplo de ello lo encontramos en el artículo 56 de la *Ley de Residuos y Suelos Contaminados*, donde se establece que los órganos que ejercen la potestad sancionadora pueden acordar, por razones de interés público, la publicación, en el diario oficial correspondiente y a través de los medios de comunicación social que consideren oportunos, las sanciones impuestas por la comisión de infracciones graves y muy graves, así como los nombres y apellidos o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables, una vez que dichas sanciones hubieran adquirido el carácter de firmes.

En este sentido, son de especial interés las relaciones administrativas que puedan llevarse a cabo para proteger tales funciones, ajustando sus actuaciones a los principios de lealtad institucional, coordinación, información mutua, cooperación, colaboración y coherencia. Por ello, es destacable que se genere entre ellas un deber de información absoluto, del que tendré ocasión de tratar con mayor detenimiento en el Capítulo siguiente.

*IV.5.1.2.3.- La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de adopción de decisión.*

Tal excepción vuelve a plantearse, pues si por confidencialidad se entiende que se trata de un hecho en el que se hace o se dice algo en confianza o con seguridad recíproca entre dos o más personas, la línea que delimita esta restricción se torna muy difusa. Desde todas las instituciones, se adoptan diariamente decisiones que, si no quedan circunscritas dentro de otros límites de mayor envergadura –como, por ejemplo, la defensa nacional o la protección de datos personales–, pueden perfectamente hacerse públicas. La regla general para quien ejerce o desempeña funciones públicas, debe ser la publicidad y no el secreto.

En este epígrafe, también puede traerse a colación los denominados “*actos políticos*” o “*actos de gobierno*”, para analizar si éstos pueden calificarse o no como confidenciales<sup>609</sup>. El acto político o de Gobierno es aquel acto en el que se manifiesta el poder de la dirección, de la autoridad del ejecutivo, a modo de expresión de un mayor grado de discrecionalidad y de oportunidad en la adopción de decisiones. Dichos actos de naturaleza política, son emitidos por el Gobierno –entendiendo éste último de forma colegiada, esto es, el Consejo de Ministros en el Estado, y el Consejo de Gobierno en las Comunidades Autónomas–, en su función de dirección política.

Algunos autores tales como Baena del Alcázar (1978), Santamaría Pastor (2010) o Garrido Falla, Palomar Olmeda y Losada González (2010), han defendido la existencia del acto político o de Gobierno en nuestro Ordenamiento Jurídico mientras que, para otra parte de la doctrina encabezada por García de Enterría Martínez-Carande

---

<sup>609</sup> A modo de ejemplo de la referida excepción, el artículo 5.3 de la *Ley 50/1997, de 27 de Noviembre, del Gobierno* señala que las deliberaciones del Consejo de Ministros son secretas. No obstante, conviene puntualizar que las deliberaciones sólo constituyen el paso previo a la adopción de acuerdos firmes.

(1995), Garrido Cuenca (1998), Fernández Rodríguez (2012) o Parada Vázquez (2004), el acto político es una categoría superflua e innecesaria, toda vez que no puede dejar de considerarse como un acto administrativo más y, como tal, susceptible de control judicial. Hoy en día, tal y como ha ido matizando y perfilando la jurisprudencia, el acto político o de gobierno se mantiene como categoría, sin que tal calificación impida ejercer sobre él, un control judicial, desarrollando plenamente el Principio de Legalidad que es propio de un Estado Social y Democrático y de Derecho como el nuestro<sup>610</sup>.

En este sentido, ya he tenido ocasión de manifestar que los actos políticos o de gobierno pertenecen a una categoría mayor que es la de acto público<sup>611</sup>, en virtud de la cual, la regla general debe ser la de obligar a hacer a éstos transparentes, salvo en contadas excepciones.

#### *IV.5.1.3.- Las excepciones discrecionales de naturaleza privada*

Con esta tipificación, me estoy refiriendo al elenco de limitaciones que afectan los intereses económicos, el secreto profesional y la propiedad intelectual y son las dos que se desarrollan a continuación.

##### *IV.5.1.3.1.- Los intereses económicos y comerciales*

La restricción discrecional que opera en favor de los intereses económicos y comerciales, es exigible en cualquier economía de mercado que se precie. Basada en la libertad de empresa<sup>612</sup>, ésta pretende asegurar las diferentes estrategias y los métodos utilizados por las empresas para obtener los mejores resultados posibles y para que éstos

---

<sup>610</sup> Así, conviene señalar que el artículo 2 de la *Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de Diciembre de 1956*, excluía de tal Jurisdicción las cuestiones suscitadas en relación con los actos políticos del Gobierno como aquellos que afectaban a: a) la defensa del territorio nacional; b) las relaciones internacionales; c) la seguridad interior del Estado; y d) el mando y organización militar. Sin embargo, el artículo 2.a) de la vigente *Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, protege, desde tal Jurisdicción, los actos políticos, en relación a: a) los derechos fundamentales; b) los elementos reglados; y c) la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes.

<sup>611</sup> No obstante, autores como Prieto Álvarez (2010:1252), sostienen que deben distinguirse los actos administrativos de los actos políticos, toda vez que “*la función administrativa y la política son diferenciables, pero sin dejar a esta segunda –trasunto de la máxima discrecionalidad–, extramuros de los cauces jurídico-administrativos requeridos para su ejercicio*”.

<sup>612</sup> La cual viene reconocida en el artículo 38 de la *Constitución Española de 1978*.

sean los mejores en el sector. En este sentido, subsiste la idea de la competitividad empresarial, que obliga a los negocios a guardar el debido sigilo del producto o del servicio que les otorga una fuerte ventaja competitiva.

#### *IV.5.1.3.2.- El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.*

En reiteradas ocasiones, la jurisprudencia ha manifestado que el secreto profesional, intelectual o industrial, no es sino una mera extensión de la intimidad individual y que, como tal, está sujeta a idénticas restricciones que la protección de datos de carácter personal<sup>613</sup>. De este modo, se requiere el consentimiento expreso de los individuos para su posible difusión.

En lo referente a la propiedad intelectual, destacaría que el artículo 31 del *Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de Abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia*, dispone que: “*las obras ya divulgadas podrán reproducirse sin autorización como consecuencia o para constancia en un procedimiento judicial o administrativo*”. Considero, pues, que tal licencia debiera ser válida también para cualquier persona que pretenda acceder a su contenido, sin usarla para otros fines.

Una vez analizadas cada una de las excepciones discrecionales, se podría afirmar que la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, ha seguido la orientación de los países europeos pero debiera haber hecho un ejercicio de simplificación y conjugar muchas de las restricciones señaladas, a fin de facilitar el juicio de ponderación de los intereses en juego y de abogar por una amplia difusión activa y pasiva de datos. Por todo lo señalado, coincido con Blanes Climent (2014:311) cuando afirma que “*resulta difícil pensar en alguna solicitud que, de un modo u otro, no pueda verse afectada por estas limitaciones tan amplias*”<sup>614</sup>.

---

<sup>613</sup> Así lo pone de manifiesto la *Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 15 de Enero de 2013*.

<sup>614</sup> Ya en el año 2000, la *Sentencia 292/2000, de 30 de Noviembre* estableció que “*no es constitucional un apoderamiento genérico para limitar el contenido de los derechos por razones de interés público*,

#### IV.5.1.3.- El test de perjuicio y los criterios de ponderación

Puesto de manifiesto, anteriormente, el carácter abstracto en la formulación de los límites aludidos con anterioridad, comparto la reflexión de Guichot Reina (2014b:109) al manifestar que las excepciones discrecionales constituyen: “*un campo abonado para la permanente y gradual tarea de perfilar la ponderación a que cada particular supuesto haya de llegarse a ejercer por los sujetos obligados*”.

Así, el artículo 14.2 de la *Ley de Transparencia* señala que la aplicación de dichos límites debe ser justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y debe atender a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. Seguidamente, analizaré la concreta aplicación práctica que estos principios tienen en la materia, conforme a lo sostenido por Guichot Reina (2014b).

La justificación no es sino un juicio de apreciación de la excepción discrecional que analiza el perjuicio que ocasiona la información divulgada sobre uno de los bienes protegidos por la Ley, sea éste de carácter público o privado, y que se argumente qué perjuicio existiría<sup>615</sup> y cuáles serían sus consecuencias. Por tanto, no vale con invocar cualquiera de los límites que establece el artículo 14.1 de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, sino sólo en los casos en que éstos puedan resultar afectados por una divulgación de información activa o pasiva.

La proporcionalidad hace referencia, a su vez, a la posibilidad de un acceso parcial a la información, previa omisión de la información afectada, en el caso de que deba aplicarse alguna de las limitaciones discrecionales que hemos analizado. Tal criterio puede resultar especialmente gravoso para el ciudadano, pues el aplicador de éste puede abusar de su margen de apreciación en contra de la publicidad de dichos datos.

La ponderación alude a que, si bien con los límites que ya he analizado hasta el momento, resultan de apreciación discrecional para el órgano competente que debe

---

*intereses privados o para garantizar las funciones de control y verificación por las Administraciones Públicas*”.

<sup>615</sup> Nótese que, del contenido literal del artículo 14.1 de la *Ley de Transparencia estatal*, puede afirmarse que el derecho de acceso puede ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio, no una amenaza o previsión futura de éste último, por lo que parece que tiene que haberse producido efectivamente para que pueda justificarse y ser valorado.

conceder el acceso, no por ello debe obviarse a la hora de determinar el interés que prevalezca en cada caso. Así, se trata de una “*llamada a un juicio ponderativo caso por caso (y no por materias), cuyo resultado condicionará la decisión sobre el acceso y en el que siempre hay un margen de valoración, pero no una libertad volitiva*” (p. 117).

Así, tal y como acertadamente sentencia Moretón Toquero (2014), tales criterios<sup>616</sup> “*son valores que quedan en manos del responsable de suministrar la información*” y que, añadidos a las ya de por sí amplias, genéricas y complejas excepciones discrecionales existentes, pueden perjudicar, más que beneficiar, el principio de máxima difusión informativa.

#### **IV.5.2.- Las excepciones relativas: una ponderación**

Si en el epígrafe anterior he tenido ocasión de analizar las excepciones discrecionales al derecho de acceso a la información pública, ahora estudiaré las excepciones relativas que deben aplicarse a tal derecho, matizando que tanto estas últimas como las que voy a incluir en el epígrafe siguiente –esto es, las excepciones imperativas–, operan directamente sobre la esfera individual de los derechos del ciudadano y determinan el posible acceso a los datos personales de éste.

Así, lo primero que conviene puntualizar es que los artículos 15 y 16 de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia*, dan cumplida cuenta del contenido esencial desarrollado en la *Ley Orgánica 15/1999, de 13 de Diciembre, sobre Protección de Datos de Carácter Personal*, por lo que se deben tener presentes, en el desarrollo del presente epígrafe, los preceptos de ambas normativas –Transparencia y Protección de Datos–, si bien tampoco debe obviarse la diferente calificación jurídica que tiene cada una de ellas, siendo la segunda citada, digna de una mayor garantía y de un mayor control por su carácter orgánico<sup>617</sup>.

---

<sup>616</sup> Guichot Reina (2014b:119) añade un cuarto criterio de valoración del acceso, cual es la limitación temporal, señalando que “*debería bastar y resulta más flexible aplicar el principio general según el cual las limitaciones sólo se aplican cuando, en efecto, la divulgación pueda provocar un perjuicio para los intereses protegidos, posibilidad que, a menudo, el paso del tiempo contribuye a minimizar o eliminar*”.

<sup>617</sup> Ello no es óbice para que vuelva a recalcar, nuevamente, mi postura, pues considero que tanto el Derecho a la Información Pública como la Protección de Datos personales, deben tener una misma fuerza vinculante y una idéntica cualificación jurídica, pues estas materias quedan circunscritas a la parte fundamental de la *Carta Magna* –tanto en el artículo 20.1.d) como en el artículo 18, respectivamente–.

Si, por su complejidad y extensión, el concepto de información pública era complejo, la dificultad a la hora de definir dato personal tampoco es menor. Entiendo por dato personal toda información sobre una persona física identificada o identificable<sup>618</sup>, a lo que Piñar Mañas (2010a:187), añade: “*sometida a tratamiento o susceptible del mismo, que esté destinado a ser incluido en un fichero*”. Por tanto, un dato personal es aquel que ha sido o puede ser sometido a tratamiento<sup>619</sup>, que esté destinado a ser incluido en un fichero, referido siempre a personas físicas no fallecidas<sup>620</sup>.

Tal y como se desprende del contenido de la *Directiva Europea* y de la jurisprudencia española<sup>621</sup>: “*no significa que sólo tengan protección los relativos a la vida privada o íntima de la persona, sino que los datos amparados son todos aquellos que identifiquen o permitan la identificación de la persona, pudiendo servir para la confección de su perfil ideológico, racial, sexual, económico, o de cualquier otra índole*”.

Dicho lo anterior, profundizaré en la concreta afectación de la protección de datos personales en el acceso a la información pública –ya se ejerza éste de forma activa

---

<sup>618</sup> A tenor del artículo 2.a) de la *Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de Octubre de 1995 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos* y del artículo 3.a) de la ya aludida *Ley Orgánica 15/1999, de 13 de Diciembre*.

<sup>619</sup> Recuérdese que el artículo 1 de la *Ley Orgánica de Protección de Datos* es muy clara al respecto y sólo garantiza el tratamiento de éstos –especialmente intimidad, honor e imagen–, de las libertas públicas y de los derechos fundamentales, sin perjuicio de que otras leyes específicas protejan otras cuestiones al margen del tratamiento propiamente dicho.

<sup>620</sup> Cabe señalar tres supuestos sobre los que se han generado ciertas dudas acerca de si deben ser o no incluidos como datos personales y que tienen gran relevancia en el ámbito público, por cuanto son precisos para el desarrollo del procedimiento administrativo. Son: a) el Documento Nacional de Identidad que, en virtud del artículo 1.1 del *Real Decreto 1553/2005, de 23 de Diciembre, por el que se regula Documento Nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica* y del *Informe Jurídico 0334/2008* de la Agencia Española de Protección de Datos, se presume que es un dato personal, por cuanto acredita la identidad del individuo; b) la IP del ordenador, que resulta más controvertido pero que me uno a la postura de Piñar Mañas (2010a:211) cuando señala que la dirección IP estática es un dato personal y que la dirección IP dinámica “*sólo en la medida en que pueda realmente identificar a una persona, lo que en no pocas ocasiones exige completar dicha información con otra relevante que permita identificar, además del ordenador, el usuario*”; y c) el número telefónico personal que, a tenor del *Informe Jurídico 285/2006* de la Agencia Española de Protección de Datos y de la *Sentencia de la Audiencia Nacional de 17 de Septiembre de 2008*, el citado número, independientemente “*de otras circunstancias que identifiquen o pudiesen permitir identificar al titular del mismo, impide que pueda encajarse en la definición legal de dato de carácter personal*” (Fundamento Jurídico 4°).

<sup>621</sup> Entre otras, el Fundamento Jurídico 6° de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de Noviembre de 2000*.

o pasiva–, teniendo en cuenta que la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*<sup>622</sup>, ha incluido dos tipos de limitaciones en este sentido, unas relativas, que son las que, a su vez, se verán a continuación, y otras limitaciones imperativas, que son las que abordaré después.

Respecto a las excepciones relativas al acceso, el artículo 15 de la referida norma sostiene que cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud debe conceder el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de ésta y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

En el mismo sentido antedicho, Carcassonne (2001:17), afirma que “*entre la Transparencia total y el secreto absoluto hay graduaciones de distinta intensidad, justificadas por razones de interés público y de interés privado*”. Pero, aplicado a esta investigación, ¿qué se entiende por razones de interés público y por razones de interés privado y de terceros más dignos de protección?<sup>623</sup>.

La única pista que da el legislador consiste en tener presentes cuatro criterios que pasaré a analizar a continuación pero que no colman, en mi opinión, en absoluto las posibles controversias que puedan acontecer en la realidad.

#### IV.5.2.1.- El menor perjuicio a los afectados derivado del posible transcurso de los plazos establecidos en la Ley de Patrimonio Histórico Español

Si complejo resulta ya de por sí el elenco genérico de restricciones que ofrece el legislador para obtener información pública, no lo es menos la correcta comprensión del artículo 57<sup>624</sup> de la *Ley 16/1985, de 25 de Junio, de Patrimonio Histórico Español*. En

---

<sup>622</sup> En su artículo 15, fundamentalmente.

<sup>623</sup> El Fundamento Jurídico 18º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de Noviembre de 2000* señala que “*los motivos de limitación adolecen de tal grado de indeterminación que dejan excesivo campo de maniobra a la discrecionalidad administrativa, en cuanto constituye una cesión en blanco del poder normativo*”. En el mismo sentido se postula el Fundamento Jurídico 3º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 101/1991, de 13 de Mayo de 1991* y el Fundamento Jurídico 4º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 49/1999, de 5 de Abril de 1999*.

<sup>624</sup> Con carácter general, dicho artículo establece que los documentos que conforman el patrimonio documental del Estado, concluida su tramitación y depositados y registrados, serán de libre consulta a no ser que afecten a materias clasificadas, o no deban ser públicamente conocidas por disposición expresa de

primer lugar, que la Ley haga referencia a datos personales sin añadirles el calificativo de especialmente protegidos, complejiza su correcta aplicación e incluso contradice otro de los límites imperativos a que hace referencia la *Ley de Transparencia estatal*. En segundo lugar, en lo referente al acceso de personas fallecidas, persisten dudas tales como a quién corresponde acreditar la fecha de la muerte y de qué manera. Además, si el legislador se ha empeñado en no fijar un criterio temporal para la restricción en el acceso a la información pública, ¿por qué luego tiene en cuenta dicho criterio para un caso tan concreto y no actualizado, a su vez, a la realidad del momento? Sin duda, tal y como expresa Guichot Reina (2014b:137), “*la acogida de este criterio es un despropósito*”.

#### IV.5.2.2.- *La condición investigadora motivada en fines históricos, científicos o estadísticos*

Otro de los criterios que permiten aplicar las excepciones relativas es la justificación de su condición de investigadores y la motivación de su acceso por fines históricos, científicos o estadísticos. Por una parte, tal motivación rompe la dinámica general de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, de no ser necesaria para recibir dicha información<sup>625</sup>. Además, como más adelante tendré ocasión de señalar, en la *Ley Orgánica de Protección de Datos*, en las comunicaciones interadministrativas que versen sobre este extremo, no se requiere consentimiento expreso del afectado<sup>626</sup>.

Así, Guichot Reina (2014b:139) afirma que la inclusión de tal criterio “*supone un desconocimiento grave del sentido del derecho de ciudadanía para la participación*

---

la Ley, o la difusión de su contenido, pueda entrañar riesgos para la seguridad y la defensa del Estado o la averiguación de los delitos. No obstante, cabe solicitar autorización administrativa para tener acceso a los documentos excluidos de la consulta pública, la cual puede ser concedida por el órgano competente. Además, los documentos que contengan datos personales de carácter policial, procesal, clínico o de cualquier otra índole que puedan afectar a la seguridad de las personas, a su honor, a la intimidad de su vida privada y familiar y a su propia imagen, no pueden ser públicamente consultados sin que medie consentimiento expreso de los afectados o hasta que haya transcurrido un plazo de veinticinco años desde su muerte, si su fecha es conocida o, en otro caso, de cincuenta años, a partir de la fecha de los documentos.

<sup>625</sup> Así se recoge en el artículo 17.3 de la citada Ley, cuando señala que “*el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud*”.

<sup>626</sup> A tenor del artículo 5.5 de dicha Ley, no se requiere consentimiento expreso del afectado, cuando el tratamiento de datos tenga fines históricos, estadísticos o científicos.

y el control democráticos (...), introduciendo diferencias de trato en función de la cualidad del solicitante y de justificación de intereses particulares ajenos a la lógica de la Ley de Transparencia<sup>627</sup>.

IV.5.2.3.- El menor perjuicio de los derechos de los afectados con datos meramente identificativos

Tal criterio parece duplicar la excepción a uno de los límites imperativos que se verá posteriormente, pero parece ser que trata de inducir a esa información en la que aparezcan nombres de personas que, sin integrarse en la organización pública, se relacionan con ella, si tal información no afecta al núcleo esencial de los datos personales.

IV.5.2.4.- La mayor garantía de los derechos de los afectados a su intimidad, seguridad o minoría de edad

Este último criterio puede redundar en otra excepción imperativa posterior y parece que el legislador sólo ha querido ponerlo de manifiesto de una manera clara y concisa<sup>628</sup>.

**IV.5.3.- Las excepciones imperativas para los datos personales especialmente protegidos**

Como ya he señalado, los límites imperativos conectan, como ya ocurriera con los relativos, con la materia de protección de datos personales (Martínez Martínez, 2014). En concreto, los que se refieren a continuación, entroncan con materias sensibles, de especial protección, a modo de núcleo incuestionable, inderogable e impermeable de la intimidad de las personas (Fernández Ramos, 1997 y Soto Lostal, 2011). Sin embargo, Ballester Martínez (2011:403) afirma que: “no todos los datos

<sup>627</sup> Ni siquiera el *Convenio n° 205 del Consejo de Europa* cuando, en su artículo 4 dispone que el solicitante de información no puede ser obligado “a dar sus razones para tener acceso a un documento oficial”.

<sup>628</sup> Conviene destacar que el artículo 23.1.j) de la *Ley Foral 11/2012, de 21 Junio de Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra* ya incluye, de manera específica, la protección a menores.

*personales pueden considerarse como datos íntimos, y no todo tratamiento de los datos personales perjudica a la intimidad de la persona*”<sup>629</sup>.

A su vez, se establecen dos niveles diferentes para el acceso a los datos personales especialmente protegidos que vamos a pasar a analizar a continuación.

#### IV.5.3.1.- Primer nivel de datos especialmente protegidos

Tal y como se establece en el artículo 15.1 de la *Ley de Transparencia estatal*, si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos de carácter personal que revelen la ideología, la afiliación sindical, la religión y las creencias<sup>630</sup>, el acceso únicamente se puede autorizar en caso de contar con el consentimiento expreso y por escrito del afectado<sup>631</sup>, a menos que hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

#### IV.5.3.2.- Segundo nivel de datos especialmente protegidos

Tal y como se establece en el artículo 15.2 de la *Ley de Transparencia estatal*, si la información incluyese datos especialmente protegidos que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual<sup>632</sup>, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el

---

<sup>629</sup> En este sentido se debe ser, en mi opinión, excesivamente cauto a la hora de utilizar el término intimidad o privacidad. La intimidad es el derecho a no ser molestado –“*right to be let alone*”–, a modo de reserva de un ámbito propio inmune a la intervención ajena e in consentida y resguardado de la vida pública. La privacidad –habeas data–, garantiza al titular de los datos el control sobre éstos, sobre su uso y destino, impidiendo su tráfico lesivo e ilícito. De este modo, mientras que la intimidad afecta a un derecho fundamental específico, la privacidad alude a cualquier dato personal, público o privado, relativo a la vida íntima, cuyo conocimiento o empleo puede afectar a la efectividad de los derechos, sean estos últimos fundamentales o no, tal y como se puede deducir del Fundamento Jurídico 7º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de Noviembre de 2000*.

<sup>630</sup> A estos datos personales se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la *Ley Orgánica 15/1999, de 13 de Diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal*.

<sup>631</sup> Tal consentimiento del interesado, en virtud del artículo 6.h) de la *Ley Orgánica de Protección de Datos*, se refiere a toda “*manifestación de voluntad, libre, inequívoca, específica e informada, mediante la que el interesado consienta el tratamiento de datos personales que le conciernen*”.

<sup>632</sup> A estos datos personales se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la *Ley Orgánica 15/1999, de 13 de Diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal*.

acceso sólo se puede autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley<sup>633</sup>.

Como advierte Piñar Mañas (2009:35): “*ni la Transparencia ni la protección de datos son absolutos. Es imprescindible conseguir un equilibrio entre ambos derechos*”. Por ello, con el ánimo de aclarar tal materia, traigo a colación un extracto de las observaciones de la Agencia Estatal de Protección de Datos al Proyecto de Ley de Transparencia, en donde se dejaba sentado que no hay conflicto en el caso de informaciones relativas a personas jurídicas, ni tampoco en el caso de datos concernientes a fallecidos, ni en todos aquellos supuestos en los que el interés público se pueda alcanzar difundiendo la información disociada de los datos personales. Incluso, “*cuando se plantee una tensión o un conflicto entre Transparencia y protección de datos, no siempre se ha de resolver a favor de la protección de datos, sino que será necesario llevar a cabo una ponderación razonada, conforme al principio de proporcionalidad, entre el interés que subyace en la solicitud y la incidencia de la divulgación de la información en los derechos de los afectados. No debe pues haber automatismos*”.<sup>634</sup>

#### IV.5.3.3.- Datos sin previo consentimiento, con carácter excepcional

En este apartado, no debe olvidarse que existen determinados supuestos que no requieren consentimiento expreso del afectado para ser divulgados, si bien se exige, en este caso, una causa justificada para producirse. En concreto, el acceso incontestado se produce cuando sea necesario para la prevención o para el diagnóstico médicos, la prestación de asistencia sanitaria o tratamientos médicos o la gestión de servicios sanitarios, siempre que dicho tratamiento de datos se realice por un profesional sanitario sujeto al secreto profesional o por otra persona sujeta asimismo a una obligación equivalente de secreto. También pueden ser objeto de tratamiento dichos datos cuando sea necesario para salvaguarda del interés vital del afectado o de otra persona, en el

---

<sup>633</sup> En este sentido, puede servir como ejemplo el debate que está surgiendo en los medios de comunicación sobre si deben publicarse las listas de maltratadores que ejercen violencia de género.

<sup>634</sup> Correspondiente a la intervención que realizó el Director de la Agencia Estatal de Protección de Datos, tal y como podemos observar en la página 3 del *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisiones) nº 248, de 23 de Enero de 2013, correspondiente a la Sesión Extraordinaria nº 9 de la X Legislatura.*

supuesto de que el afectado esté física o jurídicamente incapacitado para dar su consentimiento<sup>635</sup>.

*IV.5.3.4.- Datos meramente identificativos de organización, funcionamiento o actividad pública*

Cierra la lista de excepciones imperativas. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se debe conceder el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano<sup>636</sup>, en aras a garantizar la eficacia en la prestación del servicio público.

**IV.5.4.- Las excepciones absolutas y su viabilidad**

Las últimas excepciones que impone el legislador estatal para el acceso a la información pública, se derivan de la inadmisión a trámite de las solicitudes de petición de ésta<sup>637</sup>, las cuales pueden ser también consideradas para el suministro activo de datos.

*IV.5.4.1.- La información que esté en curso de elaboración o publicación*

Muñoz Soro y Bermejo Latre (2014:232), tipifican a tal excepción como: “*susceptible de ocultación por su inmadurez*”. Que la Administración Pública retenga información que está en curso de elaboración o de publicación, deja un margen discrecional muy amplio a aquélla.

En tal sentido, cabe distinguir documento inconcluso de procedimiento inconcluso, puesto que al primero puede negarse su acceso, pero al segundo no, para dar

---

<sup>635</sup> Tal y como se desprende del artículo 7.6 de la *Ley Orgánica 15/1999, de 13 de Diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal*.

<sup>636</sup> Como se pone de manifiesto en el artículo 15.3 de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*.

<sup>637</sup> Vienen reguladas en el artículo 18 de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*.

cabida a la opinión pública en los procedimientos<sup>638</sup>. Autores como Soto Lostal (2011:96) entienden que es posible informarse sobre procedimientos concluidos e inconcluidos pero que para los primeros –los inconcluidos–, es preciso exigir la condición de interesado.

Por otra parte, sólo podrían ser exigidos, previa reclamación o recurso, la información concluida (Cordero Saavedra, 1995). De igual modo, conviene matizar que como tal supuesto denegatorio de información pública, el artículo 13.1.d) de la *Ley 27/2006, de 18 de Julio*, entiende aquéllos sobre los que la autoridad pública esté trabajando activamente, además de obligar a la autoridad pública competente en dicha información a mencionar que está preparando el material e informar al solicitante acerca del tiempo previsto para terminar su elaboración, con vistas a que pudiera acceder a ésta más adelante.

Debo también advertir, en referencia a la información pública que esté en curso de publicación, que su limitación se contradice con lo expuesto en otros preceptos del articulado de la *Ley 29/2013, de 9 de Diciembre*. A modo de ejemplo, si las instituciones están obligadas a suministrar activamente información de relevancia jurídica<sup>639</sup> como un proyecto de reglamento o un anteproyecto de ley –debe entenderse, en mi opinión, por el preceptivo trámite de información pública que establece la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre*<sup>640</sup>–, ¿ésta no es, ya de por sí, una información en curso?.

#### IV.5.4.2.- La información auxiliar o de apoyo

Muñoz Soro y Bermejo Latre (2014:232) catalogan, de nuevo, a tal excepción como “*susceptible de ocultación por su inmadurez*”. Tal información se refiere a la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

---

<sup>638</sup> *Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 22 de Marzo de 2011.*

<sup>639</sup> Como se pone de manifiesto en el artículo 7.

<sup>640</sup> Regulado, concretamente, en el artículo 86 de dicha *Ley*.

Guichot Reina (2012) defiende un “*espacio para pensar*”, por lo que no son escasas las situaciones en que la información auxiliar y de apoyo puede favorecer el correcto entendimiento de los asuntos de interés general.

IV.5.4.3.- *La información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*

Desde esta limitación, se supone que el documento debe preexistir al acceso, pues si no habría que elaborarlo. ¿Cómo equilibrar la potestad de auto organización y el deber de información si está en juego el servicio al ciudadano? Es decir, si la elaboración o no de dicha información depende de un criterio discrecional de la organización, no podemos asegurar un mismo derecho a conocer a todos los ciudadanos<sup>641</sup>.

Del mismo modo, autores como Soto Lostal (2011:77) sostienen que, aunque no es exigible la previa reelaboración de la información desde la Administración Pública al ciudadano, tampoco podría prohibirse si ésta la lleva a cabo, por la vocación de servicio público.

IV.5.4.4.- *La información dirigida a un órgano en cuyo poder no obre o se desconozca el competente*

Muñoz Soro y Bermejo Latre (2014:232), tipifican a tal excepción como “*susceptible de ocultación por su ajeneidad*”. En principio, la información que no posea el órgano, no puede ser mostrada al ciudadano, si bien es cierto que el artículo 18.2 de la *Ley de Transparencia* matiza que caso de que se inadmita la solicitud por concurrir tal causa, el órgano que acuerde la inadmisión debe indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud.

Las posibilidades que ofrece la interconexión e interoperabilidad de datos –que veremos con detenimiento en el siguiente Capítulo –, hace replantearme la viabilidad de este supuesto limitativo. Además, si por información pública se entiende a toda aquella que tiene o que posee la Administración Pública, no habría ninguna razón para impedir

---

<sup>641</sup> Así queda de manifiesto en el Fundamento Jurídico 2º de la *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 2 Junio de 2000.*

que los órganos administrativos puedan intercambiar datos, siempre y cuando éstos cumplan con determinadas condiciones, como tendré ocasión de señalar más adelante.

#### IV.5.4.5.- La información manifiestamente repetitiva o de carácter abusivo

Muñoz Soro y Bermejo Latre (2014:232) califican a tal excepción como “susceptible de ocultación por su indiscreción”. De nuevo, el margen de apreciación discrecional del órgano administrativo encargado de ofrecer la información es muy alto.

Al respecto, conviene traer a colación el extracto de una sentencia que refleja claramente la necesidad de que la institución motive y sustancie la inadmisión, cuando señala lo siguiente:

*“La institución que invoque dicha excepción deberá aportar prueba de la envergadura de tal carga administrativa. En su caso, deberá tratar de llegar a un arreglo con el solicitante al objeto, por una parte, de conocer o instarle a precisar su interés en la obtención de los documentos controvertidos y, por otra parte, de considerar concretamente las opciones de que dispone para adoptar una medida menos gravosa que el examen concreto e individual de los documentos, y tiene la obligación de primar la opción que, sin conformar en sí misma una tarea que exceda de los límites de lo que puede exigirse razonablemente, sea la más favorable al derecho de acceso del solicitante”<sup>642</sup>.*

#### **VI.5.5.- Cómo superar los obstáculos: entre la disociación y el acceso parcial**

Como he señalado precedentemente, los casos más imperantes y que requieren de un juicio cualificado para determinar si puede concederse o no el acceso a la información pública, son aquellos que conectan con la protección de datos de carácter personal. Por ello, los dos mecanismos jurídicos que prevé la *Ley de Transparencia* estatal para superar dicho obstáculo son dos: a) la disociación; y b) el acceso parcial.

Por una parte, la disociación<sup>643</sup> opera para las excepciones relativas e imperativas al acceso, y se define como todo tratamiento de datos personales, de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a ninguna persona identificada o

---

<sup>642</sup> Fundamento Jurídico 3º de la *Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (Asunto T-2/03)*, de 13 de Abril de 2005.

<sup>643</sup> Regulada en los artículos 5.3, 14.3, 15.4 y 24.5 de la *Ley de Transparencia* estatal y en el artículo 3.f) de la *Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal*.

identificable, mediante el uso de técnicas informáticas como la codificación, el cifrado, etc. Tal y como señala Romeo Casavona (2010:245), este mecanismo presenta una extraordinaria complejidad para su puesta en marcha pero es la vía que deja abierta el legislador para garantizar la mayor accesibilidad posible a la información pública.

Por otra parte, el acceso parcial, tal y como queda regulado en el artículo 16 y 20.2 de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, opera para las excepciones discrecionales cuando éstas no afecten a la totalidad de la información y supone que la persona puede conocer parte de los datos –los que no son controvertidos–, sin que se distorsione o carezca de sentido la aludida información.

Se finaliza este Capítulo recalcando que el deber de tratamiento de datos, analizado desde la función informadora institucional, es la pieza fundamental que puede asegurar un correcto acceso a los activos de información y, por ende, su correcta gestión y el cambio institucional que exige, va condicionar la política de reutilización de datos.

De igual modo, también resaltaré que las excepciones al acceso son excesivamente amplias y que debieran incluirse en la fase interna del aludido tratamiento para que, en vez de servir para interpretar discrecionalmente determinadas situaciones de conflicto entre intereses públicos y privados, puedan prevenir las complicaciones que se deriven de su aplicación.



## - CAPÍTULO V -

### LA EXIGENCIA DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA RELACIONAL PARA UN UNIVERSO INTERCONECTADO: UN ANÁLISIS DE LOS INTERCAMBIOS DE INFORMACIÓN QUE OPERAN A NIVEL INTERNO COMO CONDICIONANTES DE LA POLÍTICA DE REUTILIZACIÓN DE DATOS

---

#### **V.1.- Las relaciones interadministrativas analizadas desde la Transparencia: su aportación a la función informadora institucional**

Cuando en el Capítulo I del presente estudio planteo mi hipótesis de investigación, ya apuntaba a que, uno de los factores que, casi con total seguridad, más incide en el pretendido cambio institucional, son las relaciones interadministrativas. Así, destacaría que del modo como se gesten este tipo de interacciones, dependerá el grado de Transparencia y de acceso a la información pública y, por ende, de dichas relaciones dependerá también el futuro cambio institucional promovido desde la Transparencia.

Del mismo modo, en el Capítulo III de la investigación, ya también se observaba cómo, de los tres deberes circunscritos dentro de la recién creada función informadora institucional, el intercambio de activos de información pública generado desde el Back-Office de las Administraciones Públicas, era uno de ellos. Así mismo, tuve la ocasión de manifestar que éste –el intercambio–, iba a condicionar sobremanera el futuro de una Administración Democrática, pues sólo cuando tal institución fuera capaz de adaptarse a los nuevos requerimientos sociales y tecnológicos desde una perspectiva global, podría prestar al ciudadano un servicio público eficaz.

No cabe duda que éste es uno de los retos más ilusionantes de esta nueva era y que el poder profundizar en las relaciones interadministrativas en un mundo interconectado, pondrá de manifiesto, sin duda, las debilidades de una Administración Pública todavía anquilosada en rutinas y procedimientos pasados, pero con una clara visión de lo que es imprescindible que acometa: su plena adaptación a la Sociedad Tecnológica. Al respecto, Valencia Sáiz (2004a:271) afirma que la globalización ha

provocado que los ciudadanos extiendan progresivamente sus campos de actuación, superando con ello los límites territoriales y temporales, interconectándose a través de una compleja red de relaciones, flujos e intercambios, e intensificando las conexiones y las dependencias entre diferentes sociedades y Estados. En base a lo anterior, el citado autor señala que la revolución tecnológica ha dado lugar a una nueva época, a la era de la información, que: *“se caracteriza por la aparición de una serie de relaciones sociales más complejas dentro de una sociedad red en las que el papel de los Estados pierde importancia y el eje espacio-tiempo se transforma radicalmente”*.

### **V.1.1.- Las relaciones interadministrativas analizadas desde la Transparencia: su aportación a la función informadora institucional**

Resulta extensa la doctrina que, en este punto, ha tratado la temática de las relaciones interadministrativas en el Ordenamiento Jurídico español (Garrido Falla, 1980; García de Enterría Martínez-Carande y Fernández Rodríguez, 2011; Entrena Cuesta, 1986; Parada Vázquez, 1999; Parejo Alfonso, 1993; entre otros). Concretamente, Linde Paniagua (1981:9) afirma que las relaciones interadministrativas –en concreto, la coordinación–, son *“una de las claves del éxito definitivo de esa ambiciosa aventura político-institucional, para que las Administraciones Públicas no aparezcan, al final del proceso, como un conjunto desfigurado, desordenado e incomunicado”*<sup>644</sup>.

El principio que preside las relaciones entre las diferentes Administraciones Públicas en un país descentralizado como el nuestro, es el de competencia<sup>645</sup>, y no el de jerarquía o el de tutela. En base a tal principio –al de competencia–, y a que tales

---

<sup>644</sup> La Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, resulta muy aclaratoria en este sentido, ya que establece lo siguiente: *“la múltiple y compleja realidad que supone la coexistencia de la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, proyectando su actividad sobre un mismo espacio subjetivo y geográfico, hace necesario propiciar un acercamiento eficaz de los servicios administrativos a los ciudadanos. Objetivo que demanda, a su vez, una fluída relación entre las Administraciones Públicas y un marco jurídico de actuación común a todas ellas que permita a los particulares dirigirse a cualquier instancia administrativa, con la certeza de que todas actúan con criterios homogéneos”*.

<sup>645</sup> Del Guayo Castiella (2003:452), explica tal principio de la forma que sigue: *“los órganos que tienen el poder normativo en el Estado y los que lo ostentan en las Comunidades Autónomas, deben ejercerlo en el ámbito de sus respectivas competencias (las que se derivan de la Constitución Española y de los diversos Estatutos de Autonomía)”*.

instituciones están investidas de potestades públicas para cumplir con los múltiples objetivos que representan, dichas relaciones se complejizan enormemente. Por ello, en esta constelación de Administraciones Públicas, es necesario afianzar un nexo que conecte su diversidad y su homogeneidad.

Así, tal y como sentencia, entre otros, Canales Aliende (2013a:241), “*hoy es un paradigma la necesidad genérica de una mayor y más eficaz colaboración, coordinación y cooperación de todas las Administraciones Públicas del Estado español (...) y tienen más actualidad que nunca los principios de actuación de las Administraciones Públicas, contemplados en el artículo 103, párrafo 1, del texto constitucional*”.

Efectivamente, el aludido artículo constitucional reconoce el deber de que la Administración Pública sirva con objetividad los intereses generales y actúe de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, siendo el principio de coordinación el más destacado de todos ellos.

De igual modo, la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Procedimiento Administrativo*<sup>646</sup>, reconoce una serie de principios de relaciones entre Administraciones Públicas, siendo el más destacado el principio de lealtad institucional, que se verá con más detalle posteriormente<sup>647</sup>.

De posterior aprobación, la *Ley 6/1997, de 14 de Abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, es la que más principios acapara en su cuerpo jurídico, dividiendo a éstos en dos<sup>648</sup>:

- a) Los Principios de organización: a') Jerarquía; b') Descentralización funcional; c') Desconcentración funcional y territorial; d') Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales;

---

<sup>646</sup> Tal artículo 4 de la actual *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre*, quedó redactado así después de la reforma operada por *Ley 4/1999, 13 enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*.

<sup>647</sup> Para el cumplimiento de tales principios, los artículos 52, 53 y 54 de la *Ley 7/2007, de 12 de Abril, por la que se regula el Estatuto Básico del Empleado Público*, regulan un Código de Conducta laboral.

<sup>648</sup> Tal y como queda reflejado en su artículo 3.

e') Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos; y f') Coordinación, que es el que más nos interesa a los efectos del presente Capítulo.

- b) Los Principios de funcionamiento: a') Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados; b') Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos; c') Programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y de los resultados; d') Responsabilidad por la gestión pública; e') Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión; f') Servicio efectivo a los ciudadanos; g') Objetividad y Transparencia de la actuación administrativa; y h') Cooperación y coordinación con las otras Administraciones públicas, siendo éste último también, el que centra más nuestra atención.

Sin pretender extenderme excesivamente en este punto, sí quisiera reseñar uno de los principios, tanto en las relaciones interinstitucionales como en cualquier materia que afecte al ámbito de lo público, que tiene una especial relevancia: el Principio de servicio a los ciudadanos<sup>649</sup>. Así, la actuación de la Administración Pública debe asegurar a los ciudadanos: a) por una parte, la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con la Administración; y b) por otra parte, la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas por el Gobierno y teniendo en cuenta los recursos disponibles, determinando al respecto las prestaciones que proporcionan los servicios estatales, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad<sup>650</sup>.

En el apartado siguiente de este precepto, se establece una obligación que conecta con el ámbito del trabajo de la investigación, que señala que la Administración Pública debe desarrollar su actividad y organizar sus dependencias de forma que los ciudadanos: a) puedan resolver sus asuntos, ser auxiliados en la redacción formal de documentos administrativos y recibir información de interés general por medios

---

<sup>649</sup> Tal y como queda reflejado en el artículo 4 de la *Ley 6/1997, de 14 de Abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*.

<sup>650</sup> En el documento por título "*Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. España: de la reforma administrativa a la mejora continua. Resumen ejecutivo, hallazgos y recomendaciones*", quedan claramente reflejadas las dos garantías y éstas, a su vez, refuerzan la idea de que la reforma administrativa no debe ser concebida como un ejercicio aislado en el tiempo, sino como un modo de desarrollo de los incentivos, los procesos y los ordenamientos institucionales, que generen mejores resultados sociales.

telefónicos, informáticos y telemáticos; y b) puedan presentar reclamaciones sin el carácter de recursos administrativos sobre el funcionamiento de las dependencias administrativas.

Tal obligación antedicha que establece la *Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, entronca directamente con nuestra función informadora institucional y obliga a ésta a incorporar los más avanzados sistemas de gestión de los activos de información pública –vistos ya en el Capítulo anterior–. Es más, dicha *Ley* continúa expresando que todos los Ministerios deben mantener, permanentemente actualizadas y a disposición de los ciudadanos en las unidades de información correspondientes, el esquema de su organización y la de los organismos dependientes, y las guías informativas sobre los procedimientos administrativos, servicios y prestaciones aplicables en el ámbito de la competencia del Ministerio y de sus Organismos públicos<sup>651</sup>. Como se puede observar, un motivo más para reafirmar nuestra hipótesis de partida en la búsqueda de la reutilización de datos.

Retomando el concreto estudio de las relaciones interadministrativas, Barrio García (2000:67) señala que la confluencia de distintas Administraciones Públicas sobre un mismo espacio físico, una actividad o sector, puede provocar que estas concurren en determinadas competencias, materias o funciones y, por ello, resulta conveniente favorecer la debida articulación entre la pluralidad de organizaciones intervinientes. El autor arguye que tales relaciones cohonestan los principios de unidad y de autonomía y facilitan una mejor articulación de competencias concurrentes, una vertebración de las funciones y tareas que corresponden a cada Administración, favoreciendo una integración armónica de las respectivas actuaciones.

Para sostener jurisprudencialmente esta idea, traeré a colación lo siguiente:

*"Dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no cabe deducir de la Constitución que, en todo caso, corresponda a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias en régimen de estricta y absoluta separación. Por el contrario, la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa (art.1 03.1 de la C.E.), que debe predicarse no sólo de cada Administración Pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones locales y de todas ellas con la*

---

<sup>651</sup> A tal efecto, se ha desarrollado el Sistema Integrado de Información.

*Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les correspondan*<sup>652</sup>.

Unidad y descentralización van a marcar las pautas de las relaciones interadministrativas pero, ¿qué principios específicos rigen las relaciones entre las Administraciones Públicas? He considerado conveniente también, analizar los cinco que se señalan a continuación, a través de los postulados defendidos por Fernández Montalvo (2000): a) la lealtad institucional; b) la integridad; c) la cooperación; d) la coordinación; y e) la colaboración.

#### *V.1.1.1.- La lealtad institucional*

Establecido el art. 4.1 de la *Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, la lealtad institucional se refiere a que las Administraciones Públicas deben actuar y relacionarse: a) respetando el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias; b) ponderando, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones; c) facilitando a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias<sup>653</sup>; y d) prestando, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias<sup>654</sup>.

---

<sup>652</sup> Así se desprende del Fundamento Jurídico 2º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987, de 27 de Febrero de 1987*.

<sup>653</sup> De nuevo se vislumbra un claro ejemplo de por qué es necesaria la función informadora institucional.

<sup>654</sup> En idéntico sentido lo hace el artículo 55 de la *Ley reguladora de Bases de Régimen Local*, cuando establece que deben a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias; b) ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones; c) valorar el impacto que sus actuaciones, en materia presupuestaria y financiera, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas; d) facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos; o e) prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.

Por tanto, las Administraciones Públicas, en su actuación y relaciones interadministrativas, deben respetar tal principio, "*como corolario del principio general de buena fe aplicado al derecho público, se incluye también el principio de lealtad institucional como criterio rector que facilite la colaboración y la cooperación entre ellas*"<sup>655</sup>.

De igual modo, aunque el principio de lealtad no aparece recogido en la Constitución de modo expreso, se "*requiere que las decisiones tomadas por todos los entes territoriales, y en especial, por el Estado y por las Comunidades Autónomas, tengan como referencia necesaria la satisfacción de los intereses generales y que, en consecuencia, no se tomen decisiones que puedan menoscabar o perturbar dichos intereses, de modo que esta orientación sea tenida en cuenta, incluso, al gestionar los intereses propios*".<sup>656</sup>

Así, Sanz Rubiales (2014:568), señala que el principio de lealtad institucional, además de enlazar con otros deberes (González Pérez y González Navarro, 2012), conecta íntimamente con el deber de facilitar información a otras Administraciones Públicas, como si se tratase de una modalidad nueva de relación interadministrativa (Esteve Pardo, 2013:318).

Por su parte, Fernández Montalvo (2000:33), afirma que la lealtad es un principio que debe sostener las relaciones de las diversas instancias de poder político, pues actúa a modo de criterio integrador de un sistema descentralizado competencial y funcionalmente<sup>657</sup>. Así, en virtud de tal principio, las instituciones: a) no pueden excusarse del cumplimiento de sus deberes si otra de las partes no lo ha hecho; b) se les exige una conducta amistosa que no únicamente fundamenta dichos deberes de omisión, sino que también incluye deberes positivos de ayuda y de colaboración; c) deben

---

<sup>655</sup> Así aparece señalado en la Exposición de Motivos de la Ley 4/1999, de 13 de Enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

<sup>656</sup> Fundamento Jurídico 5º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de Diciembre.

<sup>657</sup> El referido autor compara tal principio relacional con otro de la doctrina alemana denominado "*Bundestreue*", que es un principio no escrito pero sí practicado por las instituciones.

respetar los límites en el ejercicio de sus competencias; y d) supone un auténtico modo de proceder y un estilo de comportamiento de las Administraciones Públicas<sup>658</sup>.

De lo expuesto, se deduce que el principio de lealtad institucional es un elemento que modula la actuación de las organizaciones públicas en el ejercicio de sus competencias, pues “*persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto del sistema, evitando contrariedades y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad social*”<sup>659</sup>.

Aplicado al presente ámbito de estudio, la lealtad institucional, entendida desde el deber de facilitar entre Administraciones Públicas toda la información necesaria y requerida por éstas, incide nuevamente en el objeto de nuestra investigación, pues de cómo se desarrollen esos puntos de conexión informativa entre ellas, dependerá el nivel de Transparencia, acceso y reutilización a los activos de información pública.

#### V.1.1.2.- La integridad

Otro de los principios que rigen las relaciones entre Administraciones Públicas es el de integridad que, desde su acepción común, puede entenderse como que éstas no carecen de ninguna de sus partes<sup>660</sup>, que se prestan auxilio mutuo para poder contar con todos los recursos que les permitan cumplir con sus funciones. No está reconocido expresamente en nuestro Ordenamiento Jurídico.

Sin embargo, tal principio conecta con otro, con el principio de solidaridad, este sí, de carácter constitucional. La *Constitución Española* proclama este principio en sus artículos 2<sup>661</sup> y 138.1<sup>662</sup>, y establece algunos instrumentos para su realización en los artículos 131 y 158.2, referidos éstos últimos al Fondo de Compensación.

---

<sup>658</sup> No cabe duda que tales criterios requieren un cambio de mentalidad y de cultura administrativa a que es proclive la Transparencia.

<sup>659</sup> Tal y como expresa la *Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1983, de 28 de Abril de 1983*.

<sup>660</sup> Tal y como queda reflejado en 23ª Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

<sup>661</sup> Cuyo contenido es el siguiente: “*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*”.

De naturaleza esencialmente económico-social, el principio de solidaridad –complementario, a su vez, de los principios de unidad y de autonomía–, persigue el equilibrio económico y social, adoptando para ello dos medidas concretas:

- a) La existencia de un Fondo de Compensación Interterritorial, destinado a corregir los desequilibrios económicos entre las distintas Comunidades Autónomas y provincias.
- b) Otra, estableciendo que no pueden existir privilegios entre las Comunidades Autónomas por vía estatutaria<sup>663</sup>.

Por tanto, la integridad, vista desde la solidaridad, es un objetivo marcado por el texto constitucional que informa y complementa el principio de autonomía. En base a lo anterior, González Pérez y González Navarro (2012:620) sostienen que “*el Estado es algo más que la suma de sus elementos*”, y a ello contribuye el principio de integridad desde la solidaridad institucional.

#### V.1.1.3.- La cooperación

Tal y como se desprende del artículo 3.3 de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre*, las Administraciones Públicas, en sus relaciones, deben regirse por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos. Pero, ¿cuál es su aplicación práctica?

Cámara Villar (2007:83) sostiene que, en sentido estricto, la cooperación tiene un alcance cualitativo y está ligada a las más modernas concepciones del federalismo. De esta forma, puede entenderse por tal: “*una toma conjunta de decisiones, un coejercicio de competencias y, consiguientemente, una corresponsabilización de las actuaciones realizadas bajo ese régimen*”. Como pone de manifiesto tal afirmación, la

---

<sup>662</sup> Cuyo contenido es el que sigue: “*el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular*”.

<sup>663</sup> Que se alcanzan a ver a tenor del contenido desarrollado en la *Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas*, por ejemplo.

competencia o la materia implicada en esa relación interadministrativa, para realizarse, implica la actuación conjunta de los poderes públicos.

Las formas que adquiere esta cooperación pueden ser muy variadas. Desde una dimensión vertical, esto es, en el plano de la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el producto típico que se genera es el convenio. Su objeto puede ser muy diverso, pero los convenios no pueden alterar el orden competencial constitucionalmente dispuesto.

A su vez, Arias Maiz (2010) afirma que, a la luz de la legislación vigente, el convenio se caracteriza por la existencia de un acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos entre los sujetos que los convienen, efectos que no proceden de uno sólo de ellos sino de todos. Se trata de una nota común con el contrato, pero a partir de este sustrato común aparecen claras diferencias, sin que subsista la zona de interferencia que se daba en el pasado, al englobar en el concepto de convenio auténticos contratos, cuando tenía lugar entre Administraciones Públicas, así como encomiendas de gestión, caracterizadas porque se formalizan entre sujetos que no son materialmente independientes, aunque formalmente sí lo sean. Tal y como ha precisado el Tribunal Constitucional, el convenio –como una manera de hacer efectivo el principio de cooperación interadministrativo–, si bien tiene "*un indudable alcance práctico, es del todo irrelevante para determinar el ordenamiento competencial en lo material*"<sup>664</sup>.

Aunque de escasa vinculación jurídica, entendemos que los convenios, como formas de cooperación interadministrativa, pueden ser útiles para mejorar las relaciones institucionales. Así, tal y como sostiene Gascón Hernández (1995): "*la cooperación es una fórmula humana, liberal y democrática, pero que arranca en cada momento de la realidad en que se vive, y cuanto más fuerte, concentrado y total sea un Estado, más maduró parecerá para una tarea cooperativa rectamente entendida*".

#### V.1.1.4.- La coordinación

Con carácter general, el artículo 103.2 de la *Constitución Española* reconoce la coordinación como un principio de relación entre Administraciones Públicas. Sin

---

<sup>664</sup> Así lo pone de manifiesto el Fundamento Jurídico 2º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 71/1983, de 29 de Julio de 1983*.

embargo, Cámara Villar (2007:79) afirma que la colaboración debe ser entendida como una técnica de colaboración y no como título competencial atribuido al Estado en diversas reglas competenciales. En virtud de éste, pueden acordarse o conciliarse actuaciones armónicas, compatibles para la consecución de objetivos comunes y beneficiosos para todas las partes que se coordinan.

Dicho principio implica el establecimiento de líneas de actuación y políticas homogéneas para las instituciones, pero sin que ello signifique una modificación del sistema de reparto competencial establecido, ni en su titularidad ni en su ejercicio. Cada uno de los poderes implicados en dicha relación debe conservar intactas sus potestades y facultades y el ámbito material sobre el que éstas se ejercen; así: “*persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema*”<sup>665</sup>.

Por su parte, Álvarez Rico (1982:6) sostiene que la *Constitución Española de 1978* acude al concepto de coordinación –expresamente– en los “*momentos cruciales para la viabilidad del nuevo Estado y siempre está más o menos latente en el subsuelo del texto constitucional la preocupación por el problema*”; bien para enfatizar cuál ha de ser el principio que preside el ejercicio de competencias compartidas en materias tan vitales como el mantenimiento del espacio económico común –desde el artículo 156 de la *Norma*–; bien para tratar de articular, a través de ella, la Administración periférica del Estado con la Administración propia de las Comunidades Autónomas –desde su artículo 154–; bien como una actividad específica y aislable –cómo en el artículo 149.1.13.a), cuando señala que es competencia exclusiva del Estado la relativa a bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica o el fomento y coordinación de la investigación científica, en el artículo 149.1.15.a), o las bases y coordinación general de la sanidad exterior, en el artículo 149.1.16.a)<sup>666</sup>.

---

<sup>665</sup> Este aparatoso argumento viene expresado en el Fundamento Jurídico 2º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1983, de 28 de Abril de 1983*.

<sup>666</sup> A título anecdótico, señalamos que el artículo 19.2.g) de la *Ley 27/2006, de 18 de Julio que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, establece, como una de las funciones del Consejo Asesor de Medio Ambiente que crea, el impulsar la coordinación entre la iniciativa pública y privada en materia de medio ambiente. La *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Derecho de Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, no hace mención expresa a ésta en el sentido que hemos indicado.

Es de destacar que la *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, incluye –en su artículo 4.e)–, el principio de cooperación en la utilización de medios electrónicos por las Administraciones Públicas, con el objetivo de garantizar tanto la interoperabilidad de los sistemas y soluciones adoptados por cada una de ellas como, en su caso, la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos. En particular, la aludida *Ley* recoge que debe garantizarse, desde este principio, el reconocimiento mutuo de los documentos electrónicos y de los medios de identificación y autenticación de la Administración Electrónica.

Para finalizar este punto, Álvarez Rico (1982) sostiene que la utilización del término coordinación para tan distintos cometidos constitucionales, puede encender la duda de que tal vez se trate de: *“un concepto vaporoso elástico, comodín o autobús, dentro del cual cada uno coloca sus propios deseos o ideas y, por tanto, instrumento de señalada eficacia para obtener toda clase de consensos políticos. Sorprende, en todo caso, que un concepto como el de coordinación, tan polemizado por la doctrina anterior a la Constitución, haya sido puesto por nuestros constituyentes como clave del arco constitucional”*.

Por tanto, puede decirse que, inequívocamente, la cooperación, lejos de ser considerada preferentemente y de ser efectiva en las relaciones interadministrativas, se trata más bien de un principio programático. Además, autores como Fernández Montalvo (2000:26), señalan, en este sentido, que pueden considerarse como manifestaciones específicas o concretas del deber de auxilio y de colaboración de las Administraciones Públicas, que: *“suponen la labor conjunta o mancomunada de las competencias de diversos sujetos para la obtención de un resultado”*.

Comparando esta coordinación de la anterior cooperación, puede apuntarse la conclusión de que mientras que la cooperación es voluntaria y comprende a Administraciones Públicas cooperantes en igualdad jurídica, la coordinación incluye entes coordinados por un acto, que gozan de capacidad directiva o de posición decisoria, por lo que quienes se relacionen de este modo, no tendrán una posición jurídica de igualdad<sup>667</sup>.

---

<sup>667</sup> Relacionando estos principios con la Transparencia Pública, lo cierto es que las Comunidades Autónomas –más específicamente, las recientemente aprobadas de Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña–, apuestan, como se verá, por fórmulas de colaboración más que por fórmulas de cooperación.

#### V.1.1.5.- La colaboración

El deber general de colaboración constituye una exigencia exigible a los poderes públicos para el correcto funcionamiento de las instituciones político-administrativas, lo cual, además, parece que es algo lógico. De esta manera, la colaboración viene a ser considerada como un recurso necesario para el ejercicio armónico de las competencias por cada ente, “*evitando o proporcionando soluciones a eventuales fricciones derivadas del entendimiento del alcance de los respectivos títulos competenciales*” (Cámara Villar, 2007:78).

Así, aunque no esté expresamente formulado en la *Constitución Española de 1978*<sup>668</sup>, “*no es preciso justificarlo en preceptos concretos porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución*”<sup>669</sup>. En su dimensión negativa, la colaboración obliga a que cada instancia de poder del Estado, en el ejercicio de sus respectivas competencias, respete los intereses generales del conjunto del Estado. En su dimensión positiva, la colaboración insta a todas las instancias de poder a colaborar, o a prestar el auxilio y la asistencia que razonablemente les pueda ser requerida o demandada por otras, si se trata del ejercicio legítimo de sus competencias.

Tal y como afirma Tajadura Tejada (2002:78), la configuración de la colaboración como un deber jurídico-constitucional es lo que le distingue de la coordinación o de la cooperación, ya que “*del principio de colaboración se desprenden obligaciones para con la conducta de las diversas instancias de poder*”.

Por su parte, Cámara Villar (2007:76) sostiene que este principio de colaboración, entendido en sentido amplio, parte del postulado básico según el cual la distribución vertical del “*poder es un acuerdo beneficioso para todas las partes al que tanto el poder central como los autónomos contribuyen por igual y, en la medida de sus propias facultades, en la realización de un único sistema de gobierno y de un único objetivo común*”.

---

<sup>668</sup> Aunque sí lo ampara el artículo 3.2. de la *Ley de Procedimiento Administrativo*, cuando señala que “*las Administraciones públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos*”.

<sup>669</sup> Tal y como establece el Fundamento Jurídico 66º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de Junio de 1996*.

En base a lo anterior, puede apuntarse que la colaboración ha sido uno de los principios relacionales clásicos, y así queda reflejado en la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Derecho de Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, del modo que sigue a continuación:

- a) En primer lugar, el artículo 10.3 de la *Ley*, en el que se incluye la explicación del Portal de Transparencia –que abordaré en el Capítulo siguiente–, establece que la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local, pueden adoptar otras medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones de Transparencia activa.
- b) En segundo lugar, el artículo 28.i), tipifica como infracción muy grave –en materia económico presupuestaria–, la suscripción de un Convenio de colaboración con una Administración Pública que no cuente con el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en los casos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto<sup>670</sup>.
- c) En tercer lugar, la Disposición Adicional Tercera de la referida *Ley*, señala que para el cumplimiento de las obligaciones de suministro activo de datos, las corporaciones de Derecho Público pueden celebrar convenios de colaboración con la Administración Pública correspondiente o, en su caso, con el organismo que ejerza la representación en su ámbito concreto de actividad.
- d) En cuarto lugar, la Disposición Adicional Quinta de la *Ley de Transparencia*, establece que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, deben adoptar conjuntamente los criterios de aplicación, en su ámbito de actuación, de las reglas sobre acceso parcial y disociación de datos de carácter personal respecto de la

---

<sup>670</sup> Tal y como se desprende del artículo 20.3 de la *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*.

información pública a suministrar y, en particular, lo que respecta a la ponderación del interés público en el acceso a la información y la garantía de los derechos de los interesados.

Pero sin duda, en el Ordenamiento Jurídico español vigente, es la *Ley 27/2006, de 18 de Julio, que regula los Derechos de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente*, donde se incluye, con mayor profusión y alcance, las relaciones de colaboración interadministrativas en el ámbito informacional, al decir que:

- a) En primer lugar, el artículo 4 señala que las Administraciones Públicas deben establecer los mecanismos más eficaces para un efectivo ejercicio de los derechos reconocidos y, a tal efecto, deben ajustar sus actuaciones y relaciones interadministrativas a los principios de información mutua, cooperación y colaboración.
- b) En segundo lugar, el artículo 19.1.h) señala que el Consejo Asesor de Medio Ambiente debe fomentar la colaboración con órganos similares creados por las Comunidades Autónomas.
- c) En tercer lugar, la Disposición Adicional Sexta de esta *Ley* destaca que el Gobierno, en el marco de los programas del Ministerio de Administraciones Públicas para el fomento de las tecnologías de información y comunicación, debe proponer las fórmulas de colaboración entre Administraciones Públicas para facilitar la aplicación de la *Ley*.
- d) En cuarto lugar, la Disposición Adicional Séptima señala que, a fin de cumplir con las obligaciones en materia de información ambiental, la Administración General del Estado puede promover la celebración de convenios de colaboración con el sector empresarial y con otras organizaciones para establecer puntos de información digitalizada.

- e) En quinto lugar, la Disposición adicional Octava de la Ley, señala que las Administraciones Públicas deben elaborar y publicar información periódica de carácter estadístico sobre las solicitudes de información ambiental recibidas, así como información sobre la experiencia adquirida en la aplicación de la Ley, pudiendo colaborar e intercambiar entre ellas la información que resulte necesaria en tal propósito.

Una vez analizados los principios más destacables que rigen las relaciones entre las diferentes Administraciones Públicas, coincido con Parada Vázquez (1993:73), en la siguiente reflexión:

*“Además de esa rémora de caminar contra los vientos más profundos de la historia que son, por unas y otras vías, uniformadores e integradores, los principios que tratan de asegurar la cooperación entre el Estado y las otras Administraciones ya casi independientes, no tienen nada asegurada la garantía última de su cumplimiento, es decir, no tienen tras de sí un sistema sancionador o de ejecución forzosa: son más bien por ello normas morales de público comportamiento”.*

Que no sea predicable ni exigible un comportamiento interadministrativo leal, íntegro, solidario, colaborativo y cooperador, no quiere decir que las instituciones no actúen en base a ellos en sus actuaciones. El terreno entre el ser y el deber ser muchas veces es movedizo. La Jurisprudencia ha dado debida cuenta de ello. Muchos de tales principios, aun no siendo constitucionales, están establecidos en legislación de primer orden, por lo que tampoco ello exime de su cumplimiento.

En un ejercicio de voluntad política, las organizaciones públicas debieran favorecer la inclusión de tales principios en sus prácticas diarias y en sus relaciones internas. En este sentido y relacionando los aludidos principios con la función informadora institucional, Cerrillo i Martínez (2008b:525), sostiene que a medida que las Administraciones Públicas incrementan la difusión de la información pública<sup>671</sup> y la prestación de servicios al ciudadano haciendo uso de las ventajas que ofrece la Sociedad Tecnológica, se hace cada vez más necesaria la mejora de la interrelación entre ellas.

Por su parte, Valero Torrijos (2008:236), aboga por un cambio institucional profundo, pues para afrontar los nuevos retos tecnológicos, es preciso llevar a cabo una

---

<sup>671</sup> La cual, recuérdese, puede ser difundida por las instituciones de oficio o a instancia de parte. En el primer caso, el cambio implicaría una simplificación administrativa profunda y, en el segundo caso, una mejora en el procedimiento seguido para obtener activos de información pública.

adaptación del régimen jurídico aplicable y de los medios técnicos que utilicen las Administraciones Públicas: “*de tal manera que tanto la eficacia de la actividad administrativa como la posición jurídica del ciudadano no sufran un menoscabo*”. Las técnicas de relación interadministrativa, pueden ayudar a tales propósitos, pues una adaptación mutua y voluntaria en un escenario volátil de gran incertidumbre, resulta muy beneficiosa para acompasar el ritmo de todos los procesos de cambio.

### **V.1.2.- El deber de información interadministrativa**

Una vez analizadas las relaciones básicas que pueden establecerse entre las Administraciones Públicas, y visto cómo el principio de colaboración es el que se incluye en las leyes de acceso y Transparencia, Alonso Timón (2012:35) señala que “*la publicidad es una parte de la Transparencia, un elemento indispensable para que pueda cobrar virtualidad práctica la misma, pero no es suficiente para que el principio despliegue todos sus efectos prácticos*”. La publicidad, sin una correcta transferencia de datos en el *Back Office* de las instituciones, no puede desarrollarse en el grado pretendido.

Como he venido manifestando anteriormente, es preciso incorporar una verdadera función informadora institucional para la práctica diaria de las Administraciones Públicas. Pero, ¿cómo se sostiene ésta y qué efectos despliega sobre el Ordenamiento Jurídico? ¿Cómo conecta con los principios de relación y, especialmente, con el de colaboración?.

El legislador ha dispuesto que las Administraciones Públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deben facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias<sup>672</sup>.

El antecedente de tal regulación se encuentra en el artículo 2 de la *Ley 12/1983, de 14 de Octubre, del Proceso Autonómico*, donde se establece que el Gobierno y, en su caso, las Cortes Generales, pueden recabar de los órganos de las Comunidades Autónomas la información que precise sobre la actividad que éstas desarrollen en

---

<sup>672</sup> Así se deduce del artículo 4.1.c) de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*.

ejercicio de sus propias competencias. Tales informaciones obtenidas por este medio pueden ser utilizadas por todas las Comunidades Autónomas, que también pueden solicitar, de la Administración General del Estado, la información que precisen para el adecuado ejercicio de sus competencias.

El deber de información interadministrativa se incardina, pues, en el deber general de auxilio recíproco entre las Administraciones Públicas<sup>673</sup> y parece que no es un principio vacío de contenido, por cuanto el legislador utiliza “deberán” y no “podrán” en la redacción del anteriormente aludido artículo 4.1.c) de la *Ley de Procedimiento Administrativo*.

Al respecto, conviene traer a colación el contenido del Fundamento Jurídico 4º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 51/1993, de 11 de Febrero de 1993*, ya que sostiene lo siguiente:

*“La existencia de deberes recíprocos del intercambio de información es, en general, una consecuencia del principio de colaboración que debe presidir las relaciones entre cualesquiera Administraciones territoriales, derivado del modelo de organización territorial que la Constitución establece y la previsión expresa de ese deber recíproco no implica, por sí, extensión de las competencias estatales. Hay, consecuentemente que entender, dado el carácter bilateral y recíproco de tal deber, que no juega únicamente en relación con el Estado y tampoco implica una indebida extensión de las competencias autonómicas. Aunque en ocasiones la imposición de deberes de información pudiera hacer pensar en una intervención más intensa, incluso en un método encubierto difuso o indirecto de control, ello no constituye una regla inexorable, pues la previsión legal de deberes de información recíproca no supone, en sí misma, el ejercicio de competencias o funciones de intervención lo cual, en todo caso, tendrá lugar en un momento ulterior al del intercambio y acopio de información”.*

Así, aunque en un principio parece exigirse su obligatoriedad, luego no parece ser tal la pretensión al aplicarla a la realidad social. Sin embargo, al conectar el deber de información con el deber general de auxilio de las Administraciones Públicas, si parece tener unos cauces formales para su establecimiento, pero no puede deducirse lo mismo de las consecuencias jurídicas que acarrearía su no cumplimiento.

Al respecto, Parada Vázquez (1993:85) afirma que, a tales deberes –de asistencia mutua y de información–, “nunca podrá sustraerse el elemento de la voluntariedad plena o, al menos, a la ausencia de coacción, y por ello corren el riesgo de no pasar de ser una especie de obligación natural que, como las deudas de juego, a las que no se

---

<sup>673</sup> En virtud de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1982, de 21 de Febrero de 1982*.

*reconoce acción judicial en favor del acreedor, aunque es legítimo que éste se niegue a devolver lo cobrado por ellas”.*

Hoy en día, es común encontrar regulaciones que incluyan alguna cláusula del deber de información que debe presidir las relaciones interadministrativas. A título ilustrativo, García-Moreno Rodríguez (2013a), realiza un estudio pormenorizado de la Disposición Adicional Primera de la *Ley 8/2013, de 26 de Junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, donde se establece que, para asegurar la obtención, la actualización permanente y la explotación de la información necesaria para el desarrollo de las políticas y de las acciones de: sostenibilidad económica, social y medioambiental; cohesión territorial; eficiencia energética; y complejidad funcional, la Administración General del Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales, debe definir y promover la aplicación de los criterios y principios básicos que posibiliten, desde la coordinación y complementación con las Administraciones competentes en la materia, la formación y la actualización permanente de un sistema informativo urbanístico general, integrado y comprensivo.

El referido autor arguye, además, como un aspecto más reseñable de tal Disposición legal, la: *“conurrencia de todas y cada una de las Administraciones Públicas territoriales, dado que las diversas materias sobre las que el mismo –el sistema de información urbanística–, va a informar, son competencia, en unos casos, de la Administración General del Estado, en otros de las respectivas Comunidades Autónomas y en otros, finalmente, de la Administración Local”* (p. 511).

En distinto ámbito competencial, en la Disposición Adicional duodécima de la *Ley 22/2011, de 28 de Julio, de Residuos y Suelos Contaminados*, se señala que el gobierno debe promover, en el marco de la Comisión de Coordinación en materia de residuos, respetando las competencias de las Comunidades Autónomas, la cooperación técnica<sup>674</sup> y de colaboración necesaria entre la Administración y la iniciativa privada, incluidas las entidades sin ánimo de lucro, en materia de prevención y gestión de residuos, que deberá impulsar de acuerdo con las otras Administraciones, las medidas oportunas para extender el sistema de certificación forestal.

---

<sup>674</sup> En el punto siguiente, mencionaré cuáles son dichas medidas técnicas.

Por su parte, el artículo 30.3 de la *Ley 15/2014, de 16 de Septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa*, faculta a las Administraciones Públicas para que, dando debido cumplimiento al deber de información en relación al principio de colaboración, cedan datos entre ellas –aunque se verá cómo es más correcto hablar de comunicación–<sup>675</sup>. En concreto, el artículo señala lo siguiente:

- a) La colaboración con las Administraciones Públicas y los órganos de la Unión Europea para la lucha contra el fraude en la obtención o percepción de ayudas o subvenciones a cargo de fondos públicos o de la Unión Europea.
- b) La investigación o persecución de delitos públicos por los órganos jurisdiccionales o el Ministerio Público.
- c) La colaboración con las Administraciones tributaria y de la Seguridad Social en el ámbito de sus competencias.
- d) La colaboración con las comisiones parlamentarias de investigación en el marco legalmente establecido.
- e) La colaboración con el Tribunal de Cuentas u órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus funciones.
- f) La colaboración con la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo en el ejercicio de sus funciones.
- g) La colaboración con el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias.

---

<sup>675</sup> El aludido artículo señala, a su vez, que se puede denegar al interesado el “*derecho de acceso, rectificación y cancelación cuando el mismo obstaculice las actuaciones administrativas tendentes a asegurar el cumplimiento de las obligaciones en materia de subvenciones y, en todo caso, cuando el afectado esté siendo objeto de actuaciones de comprobación o control*”. Esta redacción me parece un tanto presuntuosa.

- h) La colaboración con el Defensor del Pueblo e instituciones análogas de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus funciones.
- i) La colaboración con la Comisión Nacional de Defensa de los Mercados y la Competencia para el análisis de las ayudas públicas desde la perspectiva de la competencia.

Por último, otro ejemplo lo constituye el artículo 18.4 de la *Ley 14/2010, de 5 de Julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España*, que recoge que el Plan Cartográfico Nacional debe incluir las normas técnicas de producción por la Administración General de Estado de la información geográfica de referencia y la cartografía oficial, a propuesta de las Autoridades competentes, y los criterios de homologación, de armonización y de coordinación de la producción de las Administraciones integradas en el Sistema Cartográfico Nacional. Para ello, es preciso que habilite mecanismos de colaboración y coordinación con el Plan Cartográfico de las Fuerzas Armadas y con los Planes que, en ejercicio de sus respectivas competencias, aprueben las Comunidades Autónomas.

### **V.1.3.- Las técnicas de relación interadministrativa para el intercambio de información**

No es la finalidad ni el propósito de la presente investigación, llevar a cabo un exhaustivo análisis de todas las técnicas de relación interadministrativa que, amparadas en los principios relacionales ya señalados en el anterior epígrafe, les dan cobertura jurídica y permiten una eficaz gestión de los activos de información pública. Sin embargo, voy a tratar someramente una de ellas: los convenios de colaboración.

Por lo pronto, destacaría que existen tres tipos de técnicas de relación interadministrativa: a) las orgánicas; b) las procedimentales; y c) las funcionales. Las primeras de ellas –las técnicas de relación orgánica, operan a través de Comisiones

(pudiendo ser éstas Bilaterales<sup>676</sup> y Multilaterales, Sectoriales y Generales o Nacionales, Territoriales y Provinciales), a través de Consorcios y a través de Conferencias.

Las técnicas de relación procedimental se hacen efectivas a partir de las Reglamentaciones Técnicas, las Normas Marco o de Homogeneidad, los Planes y Programas de actuación, el Asesoramiento técnico, jurídico o profesional y la Encomienda de Gestión Intersubjetiva.

Por último, las técnicas funcionales de relación interadministrativa operan a través de Actos Singulares (bien sean Actos de homologación y registro, Informes vinculantes o Decisiones de autoridad coordinada), y a través de Convenios de Colaboración (bien desde los Protocolos Generales, los Convenios Marco y los Convenios específicos de cooperación).

Como bien apunta Barrio García (2000:77), la realización de convenios de colaboración es, actualmente, uno de los instrumentos ordinarios y más sobresalientes de relación interadministrativa. La categorización jurídica de estos convenios, pese a su frecuente celebración, es indeterminada, debiéndose fijar su contenido concreto para establecer su régimen jurídico específico pues, bajo la denominación de convenio se recoge una heterogeneidad de acciones y actuaciones diversas, no reconducibles a una única categoría.

La calificación de convenios, sin embargo, debe reservarse a aquellos compromisos jurídicamente vinculantes y, por ello, exigibles judicialmente, caracterizados por la naturaleza contractual de su contenido. Se trata, pues, de auténticos contratos aunque, con las especialidades por razón de su objeto y de las partes que intervienen.

La regulación básica en tal materia<sup>677</sup> incide en que la Administración General y los Organismos públicos vinculados o dependientes de ésta, pueden celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias. Del mismo

---

<sup>676</sup> A título ejemplificativo, traería a colación la *Resolución de 17 de Marzo 2014, por la que se da publicidad al Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, de 3 de Marzo de 2014, en relación con la Ley 19/2013, de 9 de Diciembre de 2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.*

<sup>677</sup> Esto es, el artículo 6 de la *Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

modo, los instrumentos de formalización de los convenios deben especificar: a) los órganos que celebran el convenio y la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes; b) la competencia que ejerce cada Administración Pública interviniente; c) su financiación; d) las actuaciones que se acuerden desarrollar para su cumplimiento; e) la necesidad o no de establecer una organización para su gestión; f) el plazo de vigencia, lo que no impedirá su prórroga si así lo acuerdan las partes firmantes del convenio; y g) la extinción por causa distinta a la prevista en el apartado anterior, así como la forma de terminar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.

Además, la *Ley de Procedimiento Administrativo Común* destaca que, cuando los convenios se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración Pública en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés, a éstos se les denominará Protocolos Generales.

En definitiva y en base a lo antedicho, coincido con la opinión de Canales Aliende (2014c:467), cuando afirma que *“la cooperación, la coordinación y la colaboración institucional, constituyen unas tareas y unos retos importantes en los sistemas político-administrativos”*.

#### **V.1.4.- El deber de intercambio de información entre Administraciones Públicas**

Conviene matizar, a efectos de esta investigación, que no es lo mismo hablar de deber de información que de deber de intercambio de información. Algo tan obvio de reseñar, lleva a afirmar que mientras que la primera de las obligaciones se refiere a la muestra de los activos de información pública a otras instituciones, el segundo deber da un paso más allá, pues no sólo implica mostrarles sino también cederlos para que sean utilizados por otras Administraciones Públicas.

De este modo, como sostiene Moreu Carbonell (2005:157), *“indudablemente, cuando la Administración tiene un deber de informar, impuesto por una norma jurídica, el ciudadano tendrá un derecho subjetivo a la información administrativa”*. La función informadora institucional, vista desde la obligación al intercambio de datos, busca la

satisfacción de las demandas de información de los agentes públicos y privados desde una prestación eficaz del servicio público. Pero, ¿aparece tal obligación jurídica en nuestro sistema de fuentes normativas?

La respuesta a lo anterior, es sí (Martínez Gutiérrez, 2010:37). Por un lado, entre los principios que rigen las relaciones entre las Administraciones Públicas –los cuales he tenido ocasión de analizar con anterioridad–, se encuentra, como dije, el de facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias<sup>678</sup>. Además, unido a él, el de prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias<sup>679</sup>.

De la materialización jurídica de los dos preceptos añadidos, puede observarse la estrecha relación que éstos guardan con la obligación de las Administraciones Públicas de intercambiar y compartir sus datos, pues las organizaciones pueden solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del ente al que dirija la petición, y solicitar de él su asistencia para la ejecución de sus competencias<sup>680</sup>. De este modo, la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, ya muestra la taxativa obligación legal de proceder al intercambio de activos de información pública entre Administraciones Públicas y cumplir con ello una de las obligaciones de la función informadora institucional.

A mayor abundamiento, la aludida norma señala que todo ciudadano tiene derecho a “*no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante*”<sup>681</sup>. De todo ello se desprende la necesidad acuciante de que las Administraciones Públicas interactúen, con las posibilidades que les ofrece la Sociedad Tecnológica.

---

<sup>678</sup> En el artículo 4.1.c) de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*.

<sup>679</sup> Tal y como se establece en el artículo 4.1.d) de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*.

<sup>680</sup> En el artículo 4.1.c) de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*.

<sup>681</sup> Así se dispone en el artículo 35.f) de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*.

El objetivo final de los citados preceptos, es no obligar al ciudadano a que soporte cargas que no le corresponden si se lleva a cabo una correcta gestión de la información en el ámbito interno de las Administraciones Públicas, para lograr que éstas simplifiquen sus recursos y sus procedimientos. En resumidas cuentas, como apunta Tornos Mas (2000): *“las nuevas tecnologías producen unos flujos de información desde el ciudadano a la Administración y desde ésta al ciudadano, y conectan todos los circuitos administrativos internos”*.

Otra de las leyes en las que se refleja el deber de intercambio de información interadministrativo es en la *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico del Ciudadano a los Servicios Públicos*, tres son los artículos que incorporan, con rotundidad, esta obligación:

- a) El artículo 6.2.b) conforme al cual, el ciudadano tiene derecho a no aportar los datos y los documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, quienes tendrán que utilizar medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de tratarse de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados<sup>682</sup>.
- b) El artículo 9, en el que se señala que, para un eficaz ejercicio del derecho a no aportar documentos que ya obren en poder de la Administración Pública, éstas deben facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos de los interesados que obren en su poder y se encuentren en soporte electrónico, especificando las condiciones, los protocolos y los criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad posibles. Conviene señalar que tal disponibilidad está limitada, estrictamente, a aquellos que son requeridos a los ciudadanos por las restantes instituciones para la tramitación y resolución de los procedimientos y actuaciones de su competencia de acuerdo con la normativa reguladora de ellos (acceso condicionado).

---

<sup>682</sup> Profundizaré sobre ello en el Capítulo IX del presente estudio pero conviene adelantar que el consentimiento previo se refiere, a tenor del artículo 5.1.c) del *Real Decreto 1720/2007, de 21 Diciembre, por el que se desarrolla la ley Orgánica de Protección de Datos*, a *“toda manifestación de voluntad, libre, inequívoca, específica e informada, mediante la que el interesado consienta el tratamiento de datos personales que le conciernen”*.

- c) El artículo 20, cuando destaca que los documentos electrónicos transmitidos en entornos cerrados de comunicaciones establecidos entre Administraciones Públicas, órganos y entidades de derecho público, deben ser considerados como válidos a efectos de autenticación e identificación de los emisores y receptores. Así, se debe determinar las condiciones y las garantías por las que se regirá que, al menos, tiene que comprender la relación de emisores y receptores autorizados y la naturaleza de los datos a intercambiar.

## **V.2.- La interoperabilidad como principio de carácter técnico para una Administración Electrónica**

### **V.2.1.- La Administración electrónica en España y su conexión con la Democracia**

Como se ha señalado ya en el epígrafe anterior, la implantación de las Nuevas Tecnologías en la sociedad y su influjo en las Administraciones Públicas, ha sido notabilísimo y ha propulsado el cambio institucional o, lo que es lo mismo, el fomento de las interacciones e interconexiones interinstitucionales. Desde finales del Siglo XX, la inmediatez de las transformaciones tecnológicas está generando unas adaptaciones y unos cambios profundos en las organizaciones y en los ciudadanos, que les permiten desarrollarse en nuevos entornos competitivos y que, además, añaden valor a sus actuaciones. Las Tecnologías de la Información y de la Comunicación, configuran el mecanismo idóneo para la transformación de los modelos de producción y de relación de los actores políticos, económicos y sociales, incluyéndolos, a todos ellos, en las nuevas sinergias del escenario internacional globalizado (Valencia Sáez, 1997). Así, tal y como pone de manifiesto Mella Márquez (2003), dichos actores deben ser capaces de articular nuevas estrategias organizativas y deben originar cambios profundos, si quieren contribuir a las transformaciones políticas, jurídicas e institucionales que un mundo interconectado requiere.

En idéntico sentido, aprovechando el modelo español de descentralización autonómica y local y las grandes ventajas que ofrece la “*Sociedad Tecnológica*”<sup>683</sup>, la Administración Pública ha ido modernizándose y aproximándose más al ciudadano, cumpliendo así con los principios dispuestos en el artículo 103.1 de la *Constitución Española de 1978*. Las Tecnologías e Internet, lejos de ser una amenaza, han supuesto, por el contrario, la oportunidad idónea para que las Administraciones Públicas se abran al mundo, flexibilicen sus procedimientos y faciliten la comunicación y la interacción con el ciudadano. Se trata, de este modo, de avanzar en un modelo de prestación de servicio público abierto, accesible, transparente, simplificado, seguro y participativo. Es lo que se conoce como e-Administración o Administración Electrónica.

En este sentido, la e-Administración ofrece la posibilidad de que las Entidades Locales se refuercen y consigan posicionarse como la Administración Pública más capaz y mejor preparada para conocer y dar respuesta a las necesidades y demandas especializadas de los ciudadanos y para asumir la complejidad de sus situaciones personales con proyección administrativa.

Centrando la atención en cómo se ha ido regulando tal materia en España, resaltaría inicialmente que Administración y Gobierno resultan ser dos caras de una misma moneda, separables entre sí pero implicadas mutuamente en la consecución de una misma finalidad: generar una respuesta unificada a las demandas ciudadanas. Así, el Gobierno tiene asignadas una serie de atribuciones constitucionales y normativas<sup>684</sup>, entre las que cabe destacar la dirección de la Administración civil y el ejercicio de la función ejecutiva. La Administración Pública, por su parte, juega un papel fundamental como organizador y brazo ejecutor de la actuación gubernamental. Por ello, resulta difícil imaginar cómo el Gobierno puede desempeñar todas sus funciones sin la colaboración de la maquinaria administrativa, la cual le proporciona información diaria y

---

<sup>683</sup> Tal y como sostiene García-Moreno Rodríguez (2005:306), Sociedad Tecnológica es una expresión que suele confundirse, en muchas ocasiones, con Sociedad de la Información. Así, el citado autor señala que “(...) la *Sociedad Tecnológica* es el género omnicomprendivo y categórico que enjundia, comprende y define más exactamente todos y cada uno de los recientes cambios e innovaciones que se dan en nuestra moderna sociedad, mientras que en la *Sociedad de la Información*, la información, no viene a ser sino una especie, junto con otros muchos campos, que a modo de caras, integran y conforman el complejo poliedro que es la *Sociedad Tecnológica*”.

<sup>684</sup> Las funciones que corresponden al Gobierno vienen recogidas en el artículo 97 de la *Constitución Española de 1978* y, de manera más exhaustiva y teniendo en cuenta a cuantos miembros unipersonales o colegiados componen esta institución, en la *Ley 50/1997, de 27 de Noviembre, del Gobierno*.

actualizada para planificar sus estrategias, le nutre de apoyo técnico y especializado para cumplir sus objetivos y le facilita los medios necesarios para alcanzar sus fines<sup>685</sup>.

Teniendo en cuenta la circunscripción normativa de dichas funciones y el contenido básico de las mismas, resulta conveniente señalar que, el Gobierno y, por ende, la Administración Pública, están asumiendo cada vez más actuaciones y deben responder, de la misma forma, a un mayor número de necesidades de los usuarios. Ello provoca una sobrecarga en el modelo tradicional de prestación de servicios y se traduce en una inevitable transformación estructural y en un cambio sustantivo en el ritmo de trabajo de las organizaciones públicas. Los ciudadanos exigen que se cumplan, más y mejor, las funciones ejecutivas y administrativas con arreglo a la legalidad vigente, pero también con un grado superior de eficacia, cercanía y responsabilidad. Tal y como expresa Nieto García (2008:218), se tiende hacia una postura de equilibrio en la satisfacción de las demandas ciudadanas y en el propio proceder de las instituciones para, con ello, obtener “*el máximo de eficacia dentro de la legalidad o, si se quiere, la eficacia como objetivo y la legalidad como límite*”.

Sea como fuere, el hecho innegable es que las Tecnologías de la Información y de la Comunicación y el ciberespacio, han impregnado todos los ámbitos de actuación pública y han provocado cambios profundos, necesarios e irreversibles en lo que podemos calificar como Gobierno y Administración tradicionales, posibilitando una amplia cobertura de las funciones (usuales y emergentes), que ambos tienen asignadas. Por eso, ahora es más correcto hablar de e-Administración (o Administración Electrónica) y de e-Gobierno (o Gobierno Electrónico), pues son definiciones que reflejan mejor la realidad en la que nos encontramos.

La complicación surge a la hora de delimitar uno y otro concepto, esto es, a la hora de establecer las diferencias entre el e-Gobierno y la e-Administración. Por desarrollar más esta idea, e-Gobierno equivale, en su uso cotidiano, a lo que conocemos como e-Administración, de tal modo que, aunque existen claras diferencias entre ellos, ambos términos se utilizan comúnmente para designar lo mismo.

---

<sup>685</sup> Recuérdese, en este sentido y como ya pude apuntar en el Capítulo III del presente trabajo, que la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Derecho de Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, excluye de su ámbito subjetivo de aplicación al Gobierno, lo cual señalé que no resultaba adecuado. En un contexto comunitario, por el contrario, el *Convenio n° 205, del Consejo de Europa, relativo al acceso a los documentos públicos*, destaca –en su artículo 1.2.1.a)–, que el Gobierno ( ya sea éste local, regional o estatal), es también una de las autoridades públicas sujetas a la Transparencia.

Inciendo más en la precisión terminológica del e-Gobierno, es necesario tener en cuenta su triple composición: la anteriormente citada e-Administración (ó Administración Electrónica), la e-Democracia (ó Democracia Electrónica) y la e-Gobernanza (ó Gobernanza Electrónica). Vamos a proceder a desglosar el significado de cada una de las tres partes:

- a) La e-Administración se puede considerar como el segmento funcional del e-Gobierno. Responde a la necesidad de dinamizar la información, la gestión y los procedimientos en las Administraciones Públicas, adoptando para ello las TIC y el uso de Internet, y consiguiendo, a nivel interno, simplificar los procedimientos y, a nivel externo, mejorar los servicios que presta al ciudadano.
- b) La e-Democracia es el segmento participativo del e-Gobierno. Responde a la necesidad de desarrollar unos mecanismos tecnológicos que proporcionen un óptimo acceso a la información en la Administración, que canalicen las consultas ciudadanas y que promuevan la extensión de los procesos democráticos a toda la sociedad.
- c) La e-Gobernanza supone el segmento relacional del e-Gobierno. Responde a la necesidad de aplicación perfeccionada de las TIC en la Administración, fomentando la interacción de los ciudadanos con los responsables políticos y su participación activa<sup>686</sup> en la implementación de las políticas. A su vez, ayuda también a ésta a cumplir con los objetivos de Transparencia administrativa, responsabilidad, eficacia y coherencia en la acción pública.

En base a lo antedicho, a simple vista, resulta obvio señalar que e-Gobierno y e-Administración son conceptos diferentes pero, a la vez, estrechamente relacionados entre sí, hasta tal punto que la Administración Electrónica es la fase de inicio y el pilar fundamental sobre el que se asienta el Gobierno Electrónico y, además, otorga carta de naturaleza y perfección a la Democracia y a la Gobernanza Electrónicas.

---

<sup>686</sup> No obstante, Pérez Latre (2009:151) afirma que, si bien las Nuevas Tecnologías ofrecen múltiples oportunidades a los ciudadanos para relacionarse con las Administraciones Públicas, persiste el problema de saber cómo utilizarlas y cómo aplicarlas. Como dice el aludido autor, *“nos sobran herramientas de comunicación; ahora tenemos que dar contenido a los mensajes y hace falta más participación, más diálogo, más consenso”*.

Aplicando una perspectiva omnicomprendensiva de lo que, comúnmente, se entiende por e-Administración y a la luz del consenso supranacional, tal y como señala la Comisión Europea,<sup>687</sup> la Administración Electrónica se define de la siguiente forma: “*el uso de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación en las Administraciones Públicas combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas*”.

El contenido literal de la definición invita a pensar que la e-Administración va más allá de una “*política de parches*” o de lo que se puede considerar como una adaptación a remolque de las organizaciones –tendencia que, por otro lado, hasta hace relativamente poco, era lo habitual–. Hablar de Administración Electrónica es hablar de reforma y modernización integral de la Administración Pública. Es decir, no sólo se trata de introducir medios telemáticos, de informar, de mejorar los servicios o de resolver eficazmente los expedientes dentro de las entidades públicas, sino que, por encima de todo, supone un cambio de cultura organizativa, una nueva gestión de lo público y una oportunidad única para acercar las instituciones a los ciudadanos.

A modo ilustrativo, el ámbito local es un escenario idóneo en el que pueden confluir mejor todas las expectativas anteriormente enumeradas y en el que las Tecnologías de la Información y de la Comunicación pueden tener una impronta mayor, dando sentido a lo dispuesto en el artículo 25.1 de la *Ley 7/1985, de 2 de Abril, de Bases de Régimen Local*. El citado artículo establece una presunción de competencia general a favor de las Entidades Locales, así como el derecho de las mismas a la espontaneidad para descubrir nuevas tareas públicas o satisfacer emergentes inquietudes ciudadanas, ya que pueden prestar “*cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal*”.<sup>688</sup> Por otra parte, el artículo 70 bis.3 de la misma Ley señala que las Entidades Locales deben “*impulsar la utilización interactiva de las Tecnologías de la Información y la Comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y*

---

<sup>687</sup>Tal y como versa la *Comunicación 2003/567, de 26 de Septiembre, de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, relativa al Papel de la Administración Electrónica en el futuro de Europa*.

<sup>688</sup> Reforzando esta misma idea, la *Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985* (Instrumento de ratificación de 20 de enero de 1988), no solamente profundiza en la amplia capacidad competencial de las Entidades Locales (artículo 3 de la norma citada), sino que es la manifestación gráfica más significativa del Principio de Subsidiariedad (artículo 4.3 de la misma norma).

*para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas”.*

De las anteriores reflexiones podemos hacernos una idea general de lo que implica la Administración Pública Electrónica en la época actual y su fuerte conexión con el sistema de gobierno. En definitiva, una Administración Democrática requiere de innovación, de nuevas aplicaciones tecnológicas, de un enfoque hacia la Transparencia total. Y tal y como sostiene Cerrillo i Martínez (2008a:499), la principal manera de facilitar los intercambios entre Administraciones Públicas, es a través de la tecnología, es a partir de la interoperabilidad a que me voy a referir a continuación.

### **V.2.2.- La definición de interoperabilidad**

Para algunos autores, más importante que la información resulta, muchas veces, el tiempo y la forma al disponer de ella, la eficacia y celeridad en su acceso. Sin compartir plenamente tal aseveración, sí manifiesto la importancia –aunque no prominencia–, de los requisitos procedimentales, técnicos y organizativos que la rodean. Los sistemas informáticos y las redes que los relacionan, experimentan unos desarrollos y unos avances continuos, por lo que es preciso instaurar una serie de estándares que rijan en común para asegurar su adaptación mutua.

Ha podido comprobarse que, si importante resulta la Transparencia para desarrollar un Derecho a la Información Pública avanzado, en el que los ciudadanos puedan tener acceso al mayor número de recursos informativos posibles, también lo es asegurar unas relaciones internas que se producen en el Back Office de la Administración Pública. Así, Sáinz Moreno (2004:166) afirma que: *“la transparencia administrativa no queda limitada a las relaciones de la Administración con los ciudadanos, sino que comprende, también, la información entre las Administraciones Públicas y, en general, la difusión de la imagen y del contenido de las acciones administrativas, así como la difusión de actividades no formalizadas. Ese desconocimiento es comprensible dada la indeterminación con la que están reguladas esas materias”.*

En tal sentido, lo cierto es que existe una distinción clara entre el acceso automatizado/interconexión y la comunicación. Por una parte, en la comunicación, es destacable la actividad que desempeña la Administración Pública que tiene los datos en su poder originariamente y que, previa ponderación de de las razones que justifican dicha operación, decide ponerlos en conocimiento de otra institución pública. Por otra parte, en la comunicación, es la institución que necesita la información quien accede directamente a los datos de la Administración Pública que los posee (Guichot Reina, 2010:1041). Así, se precisa una información fluída, no sólo de la Administración al ciudadano sino entre Administraciones<sup>689</sup>. Lo anterior conduce al estudio de “*una interoperabilidad eficaz entre los sistemas o componentes para intercambiar información y utilizar la información intercambiada*” (Villoria Mendieta, 2012:8).

De esta forma, el artículo 41 de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio*, señala que las Administraciones Públicas deben utilizar las tecnologías de la información en sus relaciones con las demás Administraciones y con los ciudadanos, aplicando medidas informáticas, tecnológicas, organizativas, y de seguridad, que garanticen un adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa y eviten discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica. Así, como acertadamente sostiene Gamero Casado (2009:259), la interoperabilidad “*evita que el ciudadano padezca las consecuencias del marasmo burocrático*”.

La misma norma, en la letra o) del Anexo de definiciones que incluye, define interoperabilidad como “*la capacidad de los sistemas de información, y por ende de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos*”. Relacionando lo anterior con el objeto de esta investigación, la interoperabilidad supone todo un reto para lograr un proceso normalizado de estructuras y estándares de trabajo. En especial, la interoperabilidad debe hacer frente al gran problema con el que se enfrentan los sistemas de información pública, el cual no es su forma de gestión autónoma de datos. Lo que de verdad preocupa a los decisores públicos es la capacidad que tienen dichos sistemas para compartir información y conocimiento con otras aplicaciones y sistemas. Destacaría, a su vez, que la interoperabilidad se recoge dentro del principio de cooperación del artículo 4 de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre*.

---

<sup>689</sup> A tenor del Fundamento Jurídico 3º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 233/1999, de 16 de Diciembre de 1999*.

En cuanto a la finalidad que tiene la interoperabilidad, ésta es doble:

- a) Por una parte, procurar la más plena realización de los derechos reconocidos en la *Ley 11/2007, de 22 de Junio*, facilitándolos en la medida que lo permite el estado de la técnica, y la garantía de que no resultan afectados otros bienes constitucionalmente protegidos, como pueden ser la protección de datos, los derechos de acceso a la información administrativa o la preservación de intereses de terceros.
- b) Por otra parte, establecer un marco lo más flexible posible en la implantación de los medios de comunicación, cuidando los niveles de seguridad y protección de derechos e intereses previstos en la Ley. Con ello se persigue, a su vez, un triple objetivo: en primer lugar, evitar que la nueva regulación imponga una renovación tal en las soluciones de comunicación con los ciudadanos que impida la pervivencia de técnicas existentes y de gran arraigo; en segundo lugar, facilitar la actividad de implantación y de adaptación de las distintas organizaciones, funciones y procedimientos a los avances tecnológicos; y en tercer lugar, impedir que la opción rígida por determinadas soluciones dificulte para el futuro la incorporación de nuevas técnicas y servicios a la Administración Pública<sup>690</sup>.

La manera de hacer efectiva la interoperabilidad pasa por regular un correcto Esquema Nacional de Interoperabilidad, el cual se define como el: “*conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad*”<sup>691</sup>. En este sentido, se hace imprescindible, para la correcta difusión de datos, el construir unos marcos normalizados y vinculantes de interoperabilidad, pensados de forma estratégica, que sólo pueden desarrollarse desde el citado Esquema.

---

<sup>690</sup> Tal y como se deduce de la Exposición de Motivos del Real Decreto que desarrolla la *Ley 11/2007, de 22 de Junio*.

<sup>691</sup> Contenido que figura en el artículo 42 de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*.

A tal fin antes apuntado, el *Real Decreto 4/2010, de 8 de Enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica*, debe dar cumplida cuenta de ello, estableciendo tres principios básicos para las soluciones intercambiables en materia de información pública:

- a) Su cualidad integral<sup>692</sup>: La interoperabilidad tiene que abordar, de forma generalizada, la concepción de los servicios y sistemas y a lo largo de su ciclo de vida: planificación, diseño, adquisición, construcción, despliegue, explotación, publicación, conservación y acceso o interconexión con éstos.
- b) Su carácter multidimensional<sup>693</sup>: interoperabilidad debe contemplarse desde sus dimensiones organizativa, semántica y técnica y se manifiesta en la práctica en los acuerdos interadministrativos, en el despliegue de los sistemas y servicios, en la determinación y en el uso de estándares, en las infraestructuras y servicios básicos de las Administraciones Públicas y en la publicación y reutilización de las aplicaciones de éstas, de la documentación asociada y de otros objetos de información.
- c) Su enfoque de soluciones multilaterales<sup>694</sup>: debe favorecerse la aproximación multilateral a la interoperabilidad, de forma que se puedan obtener las ventajas derivadas del escalado, de la aplicación de las arquitecturas modulares y multiplataforma, de compartir, de reutilizar y de colaborar.

Por tanto, aunque la interoperabilidad posee un gran contenido técnico en el ámbito de las telecomunicaciones, debo incidir en que a través de ella las instituciones pueden implementar procedimientos normalizados con los que gestionar, de manera uniforme, los activos de información pública, a fin de mejorar la función informadora institucional.

---

<sup>692</sup> Tal y como se regula en el artículo 6 del *Real Decreto 4/2010, de 8 de Enero de 2010*.

<sup>693</sup> Tal y como se regula en el artículo 5 del *Real Decreto 4/2010, de 8 de Enero de 2010*.

<sup>694</sup> Tal y como se regula en el artículo 6 del *Real Decreto 4/2010, de 8 de Enero de 2010*.

Gamero Casado (2009) hace una especial aclaración en este punto, afirmando lo siguiente: “*el reparto competencial articulado en un determinado sistema político constituye un presupuesto condicionante del modelo de interoperabilidad implantado en su sistema jurídico. A medida que se asciende en el nivel territorial, es más complicado lograr la interoperabilidad si las entidades políticas de mayor escala carecen de competencia para ello*”.

Con lo precedente pretendo, además, poner de manifiesto que la interoperabilidad tiene la difícil misión de conjugar centralidad y autonomía, pues si no se permite que decidan sobre ella todos los actores institucionales que deben aplicarla, no será posible su correcta puesta en marcha. Los marcos vinculantes de interdependencia horizontal, son un punto estratégico a tener muy en cuenta.

Conviene resaltar también, en este punto antes tratado, que la Unión Europea ha aprobado un *Marco Común de Interoperabilidad*<sup>695</sup>, para conseguir el mismo propósito señalado de normalización de procesos y de estructuras. En tal instrumento normativo comunitario, queda claro cuáles son los objetivos específicos que se pretenden conseguir, los cuales son muy necesarios, a su vez, para que los Estados miembros establezcan servicios públicos nacionales apoyados en las Tecnologías de la Información y de la Comunicación y sean más conscientes del riesgo de creación de nuevos obstáculos electrónicos que comporta el optar por soluciones que no sean interoperables.

Continúa señalando la normativa antes citada que las denominadas barreras electrónicas fragmentan el mercado interior, y le impiden funcionar adecuadamente. Por eso, los Estados miembros y las instituciones comunitarias deben redoblar sus esfuerzos por evitarlo. Al respecto, Cerrillo i Martínez (2008a:514), nos muestra que el *Marco de Interoperabilidad Europeo* tiene una marcada finalidad, cual es la de promover la mejora en la elaboración de los marcos nacionales en tal materia, además de homogeneizar sus características generales en reglas comunes para la Unión Europea.

Así, las políticas de interoperabilidad de los diferentes Estados de la Unión Europea: a) deben centrarse en la mejora de la eficacia, la eficiencia, la flexibilidad y la Transparencia de los activos de información públicos; b) deben tener en cuenta la

---

<sup>695</sup> Basado en la *COM 2010/744 final, de 16 de Diciembre de 2010, por título Hacia la interoperabilidad de los servicios públicos europeos.*

realidad en la implantación de la Administración electrónica de cada país, para conocer los obstáculos que debe remover; y c) deben prever las necesidades de servicios públicos online; o deben estandarizar la tecnología y armonizar su legislación.

Conviene también hacer mención a otro avance significativo desde las políticas de interoperabilidad que se están implementando en la Unión Europea. Si ya tuve la ocasión de señalar en el Capítulo IV del presente estudio que los activos de información pública eran algo más que datos y documentos, que también eran soportes y contextos, el espíritu del Marco de Interoperabilidad Común se pronuncia en ese sentido, pues pretende que puedan reutilizarse también los sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración Pública, fomentando la cooperación interadministrativa en el ámbito de la Administración electrónica.

### **V.2.3.- La tipología**

Otro de los aspectos que se recoge en el Esquema Nacional de Interoperabilidad, es la tipología que el legislador ha dispuesto para ella, y que es la triple catalogación que a continuación se expresa, si bien la doctrina ha incluido una categoría más a la que se hará mención.

#### *V.2.3.1.- La interoperabilidad organizativa*

Desde tal categorización<sup>696</sup>, se contempla que las Administraciones Públicas deben establecer y publicar las condiciones de acceso y utilización de los servicios, datos y documentos en formato electrónico que pongan a disposición del resto de Administraciones especificando las finalidades, las modalidades de consumo, consulta o interacción, los requisitos que deben satisfacer los posibles usuarios de éstos, los perfiles de los participantes implicados en la utilización de los servicios, los protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos servicios, los necesarios mecanismos de gobierno de los sistemas interoperables, así como las condiciones de seguridad aplicables. Tales condiciones deben, en todo caso, cumplir con la normativa dispuesta en materia de protección de datos, así como con lo dispuesto en el Esquema Nacional de Seguridad.

---

<sup>696</sup> Regulada en el artículo 8 del *Real Decreto 4/2010, de 8 de Enero de 2010*.

De igual modo, la interoperabilidad organizativa debe potenciar el establecimiento de convenios entre las Administraciones Públicas emisoras y receptoras y, en particular, con los nodos de interoperabilidad<sup>697</sup>, con el objetivo de simplificar la complejidad organizativa sin menoscabo de las garantías jurídicas, identificando, catalogando y priorizando los servicios de interoperabilidad que deben prestar las diferentes instituciones.

#### V.2.2.2.- La interoperabilidad semántica

Desde la interoperabilidad semántica<sup>698</sup>, se trata de conseguir que las Administraciones Públicas publiquen aquellos servicios que pongan a disposición de las demás Administraciones a través de la Red de comunicaciones de las Administraciones públicas españolas, o de cualquier otra red equivalente o conectada a la misma que garantice el acceso seguro al resto de Administraciones Públicas. En este mismo sentido, el Esquema contempla que las Administraciones Públicas mantendrán actualizado un Inventario de Información Administrativa, que incluirá los procedimientos administrativos y los servicios que prestan de forma clasificada y estructurados en familias, con indicación del nivel de informatización de los mismos. Asimismo mantendrán una relación actualizada de sus órganos administrativos y oficinas de registro y atención al ciudadano, y sus relaciones entre ellos. Dichos órganos y oficinas se codifican de forma unívoca y esta codificación se difunde entre las Administraciones Públicas.

A su vez, cada Administración Pública regulará la forma de creación y el mantenimiento de este Inventario, que se enlaza e interopera con el Inventario de la Administración General del Estado en las condiciones que se determinen por ambas partes; en su caso, las Administraciones Públicas podrán hacer uso del citado Inventario centralizado para la creación y mantenimiento de sus propios inventarios. Para la descripción y la modelización de los procedimientos administrativos y de los procesos que los soportan.

---

<sup>697</sup>Estos nodos de interoperabilidad se entienden como entidades a las cuales se les encomienda la gestión de apartados globales o parciales de la interoperabilidad organizativa, semántica o técnica.

<sup>698</sup>Regulada en el artículo 10 del *Real Decreto 4/2010, de 8 de Enero de 2010*.

La Interoperabilidad semántica exige estructurar la información, de un tratamiento automatizado con unos niveles de formalización muy elevados. También exige determinar, con la mayor precisión posible, el significado de las distintas unidades de información, asociándolas a conceptos e interrelacionando a éstos entre sí. Ello se logra con la Web semántica (W3C)<sup>699</sup>, desde la que se consigue estandarizar y automatizar los contenidos.

Del mismo modo, es preciso aludir a la ontología, a modo de especificaciones formales de conceptualización compartida de esos datos, que son absolutamente necesarios en el caso de reutilizarlos. En materia informática, la ontología hace referencia a la formulación de un exhaustivo y riguroso esquema conceptual, que tiene la finalidad de facilitar la comunicación y el intercambio de información entre los diferentes sistemas y las diferentes entidades públicas.

#### V.2.2.3.- La interoperabilidad técnica

Por último, no se puede olvidar que, en protección de datos, no existen unas recetas genéricas y que cualquier diseño es necesariamente contextual, y ello no sólo significa tener en cuenta las dimensiones física, técnica y organizativa o el modelo de la organización, sino que supone tener en cuenta otros criterios como la legislación específica del sector (Martínez Martínez, 2014:279).

Las Administraciones Públicas<sup>700</sup> usan, por tanto, unos estándares abiertos, así como, en su caso y de forma complementaria, unos estándares que sean de uso generalizado por los ciudadanos, al objeto de garantizar la independencia en la elección de alternativas tecnológicas por los ciudadanos y las Administraciones Públicas y la adaptabilidad al progreso de la tecnología, de forma que:

---

<sup>699</sup> Dicho modelo incluye una escala de cinco categorías diferentes, con las que se mide el nivel de elaboración del conjunto de datos descrito: a) con una estrella, se ofrecen datos en cualquier formato, aunque sean difíciles de manipular; b) con dos estrellas, se entregan datos de manera estructurada, con archivos concretos como Word., Pdf., etc.; c) con tres estrellas, se entregan datos en un formato que no sea propietario (como ocurre con csv en vez de Excel); d) con cuatro estrellas, se usan URIs, a modo de dirección Web de un dato que sirve para enlazarlo con otros datos para identificar información; y e) con cinco estrellas, se vinculan datos con los de otras personas, dotándolos de contexto y etiquetándolos mediante vocabularios compartidos.

<sup>700</sup> Regulada en el artículo 11 del *Real Decreto 4/2010, de 8 de Enero de 2010*.

- a) Los documentos y servicios de la Administración Electrónica que los órganos o Entidades de Derecho Público emisores pongan a disposición de los ciudadanos o de otras Administraciones Públicas se encontrarán, como mínimo, disponibles mediante estándares abiertos.
- b) Los documentos, servicios electrónicos y aplicaciones puestos por las Administraciones Públicas a disposición de los ciudadanos o de otras Administraciones Públicas serán, según corresponda, visualizables, accesibles y funcionalmente operables en condiciones que permitan satisfacer el principio de neutralidad tecnológica y eviten la discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica.

De igual modo, en las relaciones con los ciudadanos y con otras Administraciones Públicas, el uso en exclusiva de un estándar no abierto sin que se ofrezca una alternativa basada en un estándar abierto se limitará a aquellas circunstancias en las que no se disponga de un estándar abierto que satisfaga la funcionalidad satisfecha por el estándar no abierto en cuestión y sólo mientras dicha disponibilidad no se produzca. Las Administraciones Públicas deben promover, así mismo, las actividades de normalización con el fin de facilitar la disponibilidad de los estándares abiertos relevantes.

En base a lo antedicho, como bien señala Valero Torrijos (2014:634): *“la interconexión y el acceso remoto a la información permite la prestación de servicios ciertamente avanzados que, de utilizarse otro soporte documental o en ausencia de las redes telemáticas, vería impedidos”*.

A título anecdótico, Guillén Camarés (2014:703), menciona la importancia que tiene la cooperación y la Transparencia intergubernamental en materia de derechos de consumidores y usuarios, pues facilitan –entre otros muchos supuestos–, la detección y prevención de cárteles empresariales que atentan contra la competencia y el libre mercado, a partir de los denominados *“programas de clemencia”*.

La interoperabilidad consigue que se cumplan algunas de las cualidades que debe tener la información para que ésta sea transparente, y que Belmonte Martín (2014:351) manifiesta que son las siguientes: a) la relevancia, condicionada a su

funcionalidad, si resulta útil o no para los fines de la ciudadanía (ciudadanizar la información); b) la accesibilidad, manera en que la información se propaga; c) la calidad, rapidez e inmediatez; y d) la exigibilidad, derecho a ser reivindicada.

En la misma línea, Sommermann (2010:24) señala que: *“una Transparencia activa no pierde su sentido si sólo una pequeña minoría hace efectivamente uso de la información ofrecida por la Administración. La mera obligación de explicar la actuación administrativa a los ciudadanos, aunque sean pocos, cambia la postura y puede contribuir a una motivación más fundamentada de los proyectos”*.

En definitiva, *“una interoperabilidad eficaz entre los sistemas o componentes para intercambiar información y utilizar la información intercambiada”*<sup>701</sup>.

Un ejemplo práctico de cómo se está implementando la interoperabilidad lo constituye la Red de Comunicaciones de las Administraciones Públicas Españolas<sup>702</sup>. En ella, la Administración General del Estado, las Administraciones Autonómicas y las Entidades que integran la Administración Local, así como los Consorcios u otras entidades de cooperación constituídas a tales efectos por éstas, adoptan las medidas necesarias e incorporarán en sus respectivos ámbitos las tecnologías precisas para posibilitar la interconexión de sus redes con el fin de crear una red de comunicaciones que interconecte los sistemas de información de las Administraciones Públicas españolas y permita el intercambio de información y servicios entre las mismas, así como la interconexión con las redes de las Instituciones de la Unión Europea y de otros Estados Miembros.

En el mismo sentido referido, la Red de Comunicaciones aludida (a la que se conoce como Red SARA), debe ser la utilizada preferentemente para comunicarse entre sí, para lo cual conectarán a la misma, bien sus respectivas redes, bien sus nodos de interoperabilidad, de forma que se facilite el intercambio de información y de servicios

---

<sup>701</sup> Correspondiente a la intervención que realizó el Presidente de Transparencia Internacional España, tal y como podemos observar en la página 31 del *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisiones) nº 248, de 23 de Enero de 2013, correspondiente a la Sesión Extraordinaria nº 9 de la X Legislatura*.

<sup>702</sup> Regulada en el artículo 43 de la de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*.

entre las mismas, así como la interconexión con las redes de las Instituciones de la Unión Europea y de otros Estados miembros<sup>703</sup>.

### **V.3.- El Esquema Nacional de Seguridad en el uso interoperable de datos**

Si importante es regular la interoperabilidad, relevante también es considerar un Esquema Nacional de Seguridad. En concreto, Jinesta Lobo (2003:3) señala que la forma de combatir la entropía, el hermetismo, el secreto, la opacidad, la complejidad y el caos es a través del “*intercambio fluido de información vertical (hacia los administrados) y horizontal (entre los órganos y entes)*”, en entornos de seguridad.

MAGERIT<sup>704</sup>, a su vez, define seguridad como: “*la capacidad de las redes o de los sistemas de información para resistir, con un determinado nivel de confianza, los accidentes o acciones ilícitas o malintencionadas que comprometan la disponibilidad, autenticidad, integridad y confidencialidad de los datos almacenados o transmitidos y de los servicios que dichas redes y sistemas ofrecen o hacen accesibles*”.

El Esquema Nacional de Interoperabilidad destaca que para asegurar la conservación de los documentos electrónicos, se debe aplicar lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad<sup>705</sup> en cuanto al cumplimiento de los principios básicos y de los requisitos mínimos de seguridad mediante la aplicación de las medidas de seguridad adecuadas a los medios y soportes en los que se almacenen los documentos, con el fin de garantizar la integridad, la autenticidad, la confidencialidad, la disponibilidad, la trazabilidad, la calidad, la protección, la recuperación y la conservación física y lógica de los documentos electrónicos, de sus soportes y de sus medios, y se realiza atendiendo a los riesgos a los que puedan estar expuestos y a los plazos durante los cuales deban conservarse los documentos.

---

<sup>703</sup> Conforme queda dispuesto en el artículo 13 del Real Decreto por el que se aprueba el Esquema Nacional de Seguridad.

<sup>704</sup> Guía MAGERIT es la Metodología de Análisis y Gestión de Riesgos de los Sistemas de Información (Octubre, 2012).

<sup>705</sup> Según se desprende del Real Decreto 3/2010, de 8 de Enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica.

A su vez, los aspectos relativos a la firma electrónica en la conservación del documento electrónico se establecerán en la Política de firma electrónica y de certificados, y a través del uso de formatos de firma longeva que preserven la conservación de las firmas a lo largo del tiempo. Cuando la firma y los certificados no puedan garantizar la autenticidad y la evidencia de los documentos electrónicos a lo largo del tiempo, éstas les sobrevendrán a través de su conservación y custodia en los repositorios y archivos electrónicos, así como de los metadatos de gestión de documentos y otros metadatos vinculados, de acuerdo con las características que se definirán en la Política de gestión de documentos.

Por tanto, estos son los principios básicos que articulan la Seguridad:

- a) El deber de información: de la existencia del fichero o tratamiento; de la finalidad de la recogida de datos; de los destinatarios de la información; del carácter obligatorio o no de las preguntas; de las consecuencias en la negativa o el suministro de éstos; posibilidad de ejercer derechos ARCO; de la identidad y dirección del responsable del tratamiento (Canales Gil, 2010:409).
- b) La calidad: Cerrillo i Martínez (2014:359) define ésta como un proceso complejo que debe partir desde la propia creación de la información, pasando por su diseño e implementación. La calidad persigue que la información que se difunda cumpla con las finalidades previstas, esto es: a) actualizada: que se publique con asiduidad y a tiempo, evitando contenidos obsoletos; b) objetiva: la información debe ser completa, veraz y precisa; c) útil: que sea fácil de utilizar, clara, sencilla, comprensible y fácil de encontrar; y d) accesible: acceso universal y en igualdad.
- c) La seguridad como un proceso integral: que se entiende como un proceso integral constituido por todos los elementos técnicos, humanos, materiales y organizativos, relacionados con el sistema. La aplicación del Esquema Nacional de Seguridad estará presidida por este principio, que excluye cualquier actuación puntual o tratamiento coyuntural. Se presta así la máxima atención a la concienciación de las personas que intervienen en el

proceso y a sus responsables jerárquicos, para que, ni la ignorancia, ni la falta de organización y coordinación, ni instrucciones inadecuadas, sean fuentes de riesgo para la seguridad.

- d) La gestión de la seguridad basada en los riesgos: el análisis y gestión de los riesgos, es una parte esencial del proceso de seguridad y debe mantenerse permanentemente actualizado. La gestión de los riesgos permite el mantenimiento de un entorno controlado, minimizando los riesgos hasta niveles aceptables. La reducción de estos niveles se realizará mediante el despliegue de medidas de seguridad, que establece un equilibrio entre la naturaleza de los datos y los tratamientos, los riesgos a los que estén expuestos y las medidas de seguridad.
  
- e) La prevención, reacción y recuperación: la seguridad del sistema debe contemplar los aspectos de prevención, detección y corrección, para conseguir que las amenazas sobre el mismo no se materialicen, no afecten gravemente a la información que maneja, o a los servicios que se prestan. Las medidas de prevención deben eliminar o, al menos reducir, la posibilidad de que las amenazas lleguen a materializarse con perjuicio para el sistema. Estas medidas de prevención contemplarán, entre otras, la disuasión y la reducción de la exposición. Las medidas de detección están acompañadas de medidas de reacción, de forma que los incidentes de seguridad se atajen a tiempo. Las medidas de recuperación permiten la restauración de la información y los servicios, de forma que se pueda hacer frente a las situaciones en las que un incidente de seguridad inhabilite los medios habituales. Sin merma de los demás principios básicos y requisitos mínimos establecidos, el sistema garantizará la conservación de los datos e informaciones en soporte electrónico. De igual modo, el sistema mantiene disponibles los servicios durante todo el ciclo vital de la información digital, a través de una concepción y procedimientos que sean la base para la preservación del patrimonio digital.
  
- f) Las líneas de defensa: el sistema ha de disponer de una estrategia de protección constituida por múltiples capas de seguridad, dispuesta de forma

que, cuando una de las capas falle, permita: a') ganar tiempo para una reacción adecuada frente a los incidentes que no han podido evitarse; b') reducir la probabilidad de que el sistema sea comprometido en su conjunto; c') minimizar el impacto final sobre el mismo. Estas líneas han de estar constituidas por medidas de naturaleza organizativa, física y lógica.

- g) La reevaluación periódica: las medidas de seguridad se reevalúan y actualizan periódicamente, para adecuar su eficacia a la constante evolución de los riesgos y sistemas de protección, llegando incluso a un replanteamiento de la seguridad, si fuese necesario.
- h) La seguridad como función diferenciada: en los sistemas de información se diferencia el responsable de la información, el responsable del servicio y el responsable de la seguridad.

Así, tal y como señala Miralles López (2010:769), la seguridad es: “*la acción de garantizar que un sistema de información sea eficaz, y un sistema de información es eficaz si se obtiene de él aquello para lo que se ha diseñado*”. Por tanto, es preciso que exista seguridad en la planificación, en la implantación, en el control y auditoría y en la gestión de la seguridad.

## - CAPÍTULO VI -

# LA DIFUSIÓN DE LOS ACTIVOS DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA: HACIA LA CONFIGURACIÓN DE UN PUNTO DE ACCESO GENERAL EN EL QUE CONFLUYA EL DERECHO A CONOCER DEL CIUDADANO Y EL DEBER DE MÁXIMA PUBLICIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

---

### **VI.1.- El principio de máxima difusión de la información pública**

Una vez analizadas dos de las tres obligaciones que configuran lo que hemos denominado función informadora institucional –concretamente, la obligación al tratamiento y la obligación al intercambio de activos de información pública–, me centraré en analizar la tercera y última de ellas: la obligación de difusión de la información –también denominada Transparencia activa–.

#### **VI.1.1.- Su concreta regulación**

Uno de los cambios más importantes que ha traído consigo la aprobación de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* es, sin lugar a dudas, la inclusión específica del deber de difusión activa de datos por parte de las Administraciones Públicas. La Exposición de Motivos de la Ley ya advierte sobre tal circunstancia. Así, establece que en el Ordenamiento Jurídico español ya existen normas sectoriales que contienen obligaciones concretas de publicidad activa para determinados sujetos.

Ejemplos al respecto lo constituyen materias tales como los contratos<sup>706</sup>, las subvenciones<sup>707</sup>, los presupuestos<sup>708</sup> o las actividades de los altos cargos<sup>709</sup>.

---

<sup>706</sup> Así, el artículo 53 del *Texto Refundido por el que se aprueba la Ley de Contratos del Sector Público*, señala que, con el fin de asegurar la Transparencia y el acceso público a la información relativa a su actividad contractual los órganos de contratación difundirán, a través de Internet, su perfil de contratante.

Tampoco se debe olvidar que la máxima expresión de la publicidad activa de información pública deriva del artículo 9.3<sup>710</sup> de la *Constitución Española*, en virtud del cual debe procederse a la publicación de las normas para que entren en vigor y causen efectos jurídicos.

Sin embargo, lo que era lo extraordinario, comienza a ser ordinario. Esta regulación resulta insuficiente en la actualidad pues los ciudadanos, ávidos de conocer, no encuentran la información pública que satisfaga sus exigencias. Por ello, con esta *Ley* se avanza y se profundiza en la configuración de obligaciones de publicidad activa que, se entiende, han de vincular a un amplio número de sujetos –entre los que se encuentra la Administración Pública–.

Asimismo, la *Ley* se aplicará a determinadas Entidades que, por su especial relevancia pública, o por su condición de perceptores de fondos públicos, vendrán obligados a reforzar la Transparencia de su actividad. Como ya tuve ocasión de señalar en el Capítulo III, no todos los entes incluidos en el ámbito subjetivo de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, están sujetos a un mismo nivel de difusión<sup>711</sup>.

Con ello, lo que pretende la *Ley de Transparencia* es ampliar y reforzar las obligaciones de publicidad activa en distintos ámbitos de la actuación pública.

---

Otro ejemplo de esta misma *Ley* lo constituye el artículo 333, en el que se establece el Registro de Contratos del Sector Público como el sistema oficial central de información de la contratación pública en España.

<sup>707</sup> De conformidad con el artículo 30 de la *Ley 15/2014, de 16 de Septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa*, se ha procedido a la creación de la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

<sup>708</sup> Parte de esa información mínima la constituyen los proyectos de presupuestos iniciales o los estados financieros, con indicación de las líneas maestras que prevean éstos, regulados en la *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*.

<sup>709</sup> Por ejemplo, el artículo 16 de la *Ley 5/2006, de 10 de Abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado*, establece la obligación de que la Oficina de Conflictos de Intereses eleve al gobierno y, posteriormente, al Congreso de los Diputados, la información relativa a tales conflictos, en aras a asegurar la Transparencia del control del régimen de incompatibilidades, del cumplimiento por los altos cargos de las obligaciones de declarar, así como de las infracciones que se hayan cometido y de las sanciones que hayan sido impuestas, identificando a sus responsables.

<sup>710</sup> En concreto, el artículo 9.3. señala que la *Constitución* garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas.

<sup>711</sup> En virtud del artículo 4 de dicha *Ley*, todos estarán obligados a la Transparencia activa, excepto partidos políticos, organizaciones sindicales, organizaciones empresariales o entidades privadas subvencionadas.

En este sentido, dicha *Ley* aboga porque todo ciudadano pueda optar a ella pues, como acertadamente sostiene Blanes Climent (2014:381), al decir: “*la Transparencia consiste precisamente en eso, en hacer del dominio público lo que anteriormente era información reservada a muy pocas personas*”.

Tal es así que se establece la obligación de publicar toda la información que con mayor frecuencia sea objeto de una solicitud de acceso o que, para canalizar la publicación de tan ingente cantidad de información y facilitar el cumplimiento de tales obligaciones de difusión activa, la ley contempla el desarrollo de un Portal de Transparencia Pública.

Como ya he tenido ocasión de apuntar, la Exposición de Motivos refleja la idea de que “*no se puede, por un lado, hablar de Transparencia y, por otro, no poner los medios adecuados para facilitar el acceso a la información divulgada*” o, como afirma Rodríguez-Arana Muñoz (2012): “*no se puede reducir el derecho fundamental a la información que tiene todo ciudadano única y exclusivamente a la información de que disponen los entes públicos*”.

Esta falta de Transparencia activa no sólo deviene de una cultura del obscurantismo, de unas instituciones herméticas, sino de una falta de reivindicación y de inercia social tendente al conformismo. Los acontecimientos sociales y políticos que se han ido produciendo en los últimos años, han movilizado a una ciudadanía aletargada hasta ese momento y desconfiada por cómo se está gestionando lo que pertenece a todos.

Villoria Mendieta (2014a) realiza un estudio pormenorizado de la Transparencia activa en España, a la luz de la nueva normativa vigente. De este modo, advierte que las ideas sobre el valor de la Transparencia para resolver problemas importantes en el país, fueron tomando forma. Esta presión social y el retraso de España respecto a otros países que llevan ya años desarrollando medidas aperturistas y legislando a gran velocidad en la materia, han propiciado el cambio. Sin embargo, tenemos nuestras serias dudas de que la Transparencia pueda ser un acicate para remover las anquilosadas maquinarias burocráticas y, sobre todo, la voluntad política para que dicho cambio sea efectivo.

Volviendo la atención al tema objeto de análisis en el presente Capítulo, Blasco Díaz (2005:813) señala que el carácter democrático del Estado español obliga a los

poderes públicos a que faciliten la máxima difusión de la información, ya que: “*el acceso a la información que ostentan los poderes públicos no es posible si no existe un servicio encargado de prestarla. La trascendencia que tiene la información para el conjunto de los ciudadanos en un sistema democrático es lo que convierte a este servicio en obligatorio*” (2014:43). No es la primera vez que he defendido esta idea en la presente investigación, pues pienso que cualquier sistema político actual sin una Transparencia efectiva, hoy día no tiene cabida. El suministro activo de la información pública de las instituciones a los ciudadanos, no debe ser visto como una especie de dadiva que éstos primeros les ofrecen a los otros, sino como una verdadera obligación por la función social que realizan.

No es posible encontrar antecedente normativo<sup>712</sup> que reconozca, con tanta rotundidad –aunque sí otras a menor escala–, esta gran aportación del legislador. Cabe por ello mostrar positivismo ante un hecho de tal envergadura. Sin embargo, otros como Guichot Reina (2007:408) se muestran más escépticos, afirmando que el principio de máxima publicidad de la información en poder de la Administración Pública, tampoco implica dar a conocer toda ella, pues si no ésta correría el riesgo de convertirse en un “*indeseable Gran Hermano*”.

Aunque se ha iniciado con la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre* el camino hacia la apertura, queda mucho por recorrer y falta aún tiempo para que nos adaptemos a un contexto jurídico mucho más avanzado. Sirva como ejemplo, en este sentido, la *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Ecuador*<sup>713</sup>, en donde queda reflejada la importancia que adquiere la materia de información pública en dicho país. A tal efecto, establece los siguientes puntos:

- a) La información pública pertenece a los ciudadanos y ciudadanas.
- b) El acceso a la información pública, será por regla general gratuito.
- c) El ejercicio de la función pública, está sometido al principio de apertura y publicidad de sus actuaciones.

---

<sup>712</sup> Algunos autores sostienen que la obligación de publicidad de información, también se ampara en otros preceptos constitucionales como son los artículos 9.3, 24.2, 51.2, 80, 91 y 120.

<sup>713</sup> Concretamente, su artículo 4.

- d) Las autoridades y jueces competentes deberán aplicar las normas de esta Ley Orgánica de la manera que más favorezca al efectivo ejercicio de los derechos aquí garantizados.
- e) Garantizar el manejo transparente de la información pública.

En el caso de nuestro país, el artículo 11.2 de la *Ley Foral 11/2012, de 21 de Junio*, incorpora el siguiente articulado: “*siendo el principio de Transparencia un principio general, cualquier excepción al mismo o cualquier limitación han de venir impuestas por una norma con rango de ley e interpretarse en su aplicación de forma restrictiva*”. De nuevo, observamos cómo se desprende que la regla general debe ser la apertura<sup>714</sup>.

Así, tal y como señala Valero Torrijos (2014:665): “*no se trata simplemente de una simple agregación cuantitativa sino, sobre todo, cualitativa, ya que el incremento en el número de datos que se procesa conlleva igualmente una mayor exactitud en el tratamiento de la información; y del mismo modo, el aumento exponencial de fuentes de donde se obtienen los datos permita identificar las que ofrecen información de interés, descartando los datos irrelevantes*”. Esta es una de las cuestiones clave al analizar la Transparencia activa, si preferimos más datos y menos calidad o viceversa<sup>715</sup>.

Del mismo modo, hay que advertir también que haremos mención expresa a la otra cara de la Transparencia en España, el derecho de acceso a la información propiamente dicho. Éste último, con una vida jurídica más dilatada en el tiempo<sup>716</sup>, estimo que es imprescindible, pero que debe ir perdiendo protagonismo en el tiempo para dar paso a una incipiente publicidad activa de activos de información pública. Cambiar la dinámica no va a ser sencillo pero el legislador ha abierto el camino.

---

<sup>714</sup> El resto de Comunidades Autónomas no establecen nada innovador al respecto.

<sup>715</sup> Recuérdese que ello va a dar lugar a dos tipos de modelos diferentes en la reutilización de datos: el Modelo Linked-Data –si buscamos calidad– y el Modelo Big Data –si buscamos cantidad–.

<sup>716</sup> Baste con señalar la literalidad del artículo 105.b) de nuestra *Carta Magna*, en donde se estableció ya el derecho de acceso a archivos y registros, que invita a pensar en una clara acción del ciudadano para poder ejercerlo.

## VI.1.2.- ¿Función o servicio de información pública?

Ya tuve la ocasión de abordar en el Capítulo III lo que he venido a denominar función informadora institucional, toda vez que ésta debe ser predicable de cualquier institución que lleve a cabo la prestación de bienes o de servicios al ciudadano. De igual modo, puse de manifiesto que se trataba de una función y no de un servicio, pues debía formar parte de la rutina administrativa y no llegar a considerar un servicio propio. Es decir, entiendo que la función informadora institucional se inserta como una función más de las muchas que ejercen diariamente los organismos públicos.

Así, mientras que una función es una tarea que corresponde realizar a una institución o entidad, o a sus órganos o personas, un servicio es una organización y un personal destinados a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público<sup>717</sup>. Tarea u organización, modo flexible o estructura. Si observamos cómo regula la *Ley de Transparencia* tal extremo se observa cómo ésta incluye la regulación de unas unidades de información concretas<sup>718</sup>. Así, señala que las Administraciones Públicas deben establecer sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna. Además, en el ámbito de la Administración General del Estado, deben existir unidades especializadas que realicen las siguientes funciones:

- a) Recabar y difundir la información activa.
- b) Recibir y dar tramitación a las solicitudes de acceso a la información.
- c) Realizar los trámites internos necesarios para dar acceso a la información solicitada.
- d) Realizar el seguimiento y el control de la correcta tramitación de las solicitudes de acceso a la información.
- e) Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información.

---

<sup>717</sup> Según puede reflejarse en la 23ª Edición del *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*.

<sup>718</sup> Tal como se desprende del artículo 21 de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*.

- f) Asegurar la disponibilidad en la respectiva página web o sede electrónica de la información cuyo acceso se solicita con más frecuencia.
- g) Mantener actualizado un mapa de contenidos en el que queden identificados los distintos tipos de información que obren en poder del órgano.
- h) Todas aquellas que sean necesarias para asegurar una correcta aplicación de las disposiciones de esta Ley.

Por tanto, a tenor de lo regulado en dicha Ley, ¿puede afirmarse que la difusión de información pública constituye un auténtico servicio público? Así, para algunos autores hay que dar un paso más de la comunicación de servicio a la comunicación como servicio, pues el servicio de información a los ciudadanos debe ser uno más y no sólo un medio para conocer la existencia de otros servicios públicos (Tornos y Galán, 2000:44).

Para otros autores como Blanes Climent (2014:43): “*se trataría no sólo de un servicio instrumental, sino material, con contenido propio*”. En la misma línea, Cerrillo i Martínez (2005:14) sostiene que, si bien el deber de crear servicios de información por parte de las Administraciones Públicas no es en sí mismo suficiente y que, en la actualidad: “*el acceso activo no se puede ver garantizado exclusivamente por la creación de infraestructuras y servicios de difusión de la información (en el sentido orgánico o funcional), sino también es necesario el reconocimiento de éstos como un servicio de interés general*”. El aludido autor (2014:329) cree que ello es posible con el desarrollo de Internet y de las Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación y que, si bien no es preciso desarrollar un marco jurídico que englobe a tal servicio, sí que es necesario que se establezcan ciertos principios que deban ser cumplidos para mejorar el acceso a la información pública<sup>719</sup> y un estatuto jurídico al ciudadano (2010:392).

Lasagabaster Herrarte (2010:112), por su parte, afirma que: “*la difusión de información que tienen en su poder las Administraciones Públicas constituye una*

---

<sup>719</sup> Como nota de interés, me remito al contenido del artículo 11.1 de la Ley 29/2010, de 3 de Agosto, del uso de medios electrónicos en el Sector Público de Cataluña, en donde específicamente se menciona el servicio público de difusión de la información pública y su prestación a través de una sede electrónica.

*función pública de primer orden que hasta ahora se ha planteado de forma muy tímida (...). No se trata de convertirlas en editoriales que producen ediciones de muchos dígitos”.*

Establecidas algunas de las principales posturas sobre tal extremo, considero que el suministro de información pública en las instituciones debe ser visto como una práctica más, no como una excepcionalidad que requiera consolidarse en una unidad orgánica concreta, sino en una función específica e instrumental que sirva a otras.

## **VI.2.- Las modalidades de acceso a la información pública**

Una vez puesto de manifiesto la importancia que tiene el principio de máxima difusión de la información en un sistema democrático, voy a proceder a analizar las dos modalidades diferentes de acceso a los activos de información pública que existen en la actualidad.

El legislador estatal y el legislador autonómico han incluido dos modalidades diferentes de acceso: a) la modalidad de suministro activo de información, como obligación institucional; y b) la modalidad de difusión pasiva, desde el derecho de acceso. Así, algunos autores como Guichot Reina (2012) y Soto Lostal (2011), sostienen que la distinción entre información activa y pasiva ha ido sufriendo una pérdida de relevancia con la implantación de la Administración Electrónica, por cuanto ahora no parece necesaria la solicitud previa de información cuando todos los datos empiezan a estar disponibles.

Considero que ambas modalidades deben ser contempladas por el legislador, si bien, como antes he tenido ocasión de manifestar, el suministro activo es lo primordial en Democracia, pues estimo que la Transparencia comienza desde las propias instituciones, impregnando la vida de los ciudadanos y fomentando su participación en los asuntos de interés general. Así, tal y como afirma Martín Delgado (2014:376): *“tan importante es la difusión proactiva de la información pública y el acceso individualizado a ésta, como el hecho de que una y otro se produzcan mediante el uso de formatos abiertos y de una forma estructurada (...), como una exigencia del derecho a saber”.*

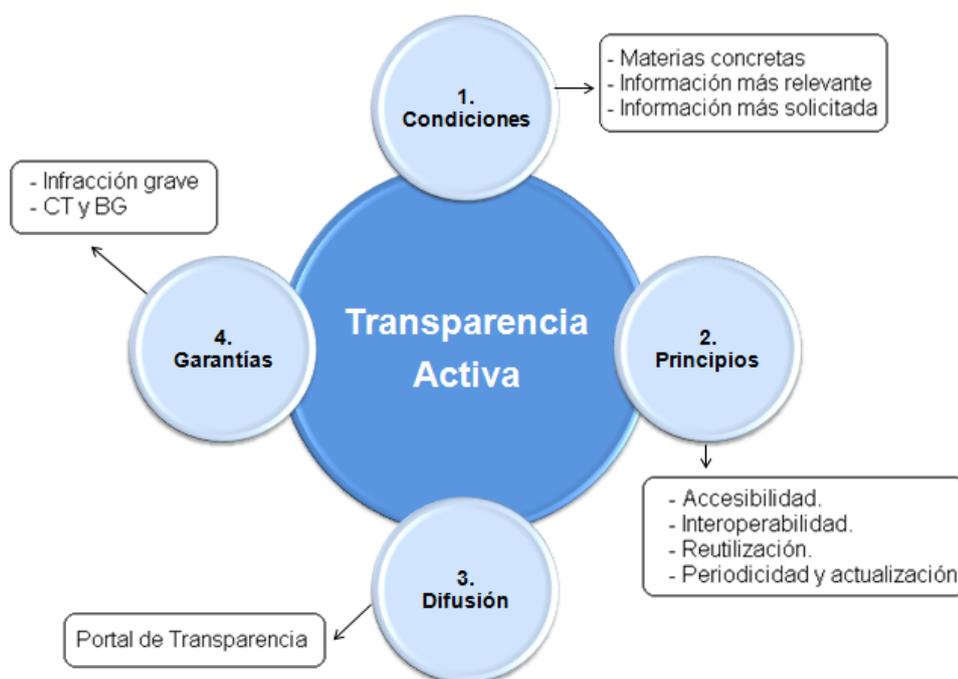
Como ya tuve ocasión de mencionar en el Capítulo III de esta investigación, el derecho de acceso a la información pública es considerado, por muchos autores, como un auténtico derecho fundamental. Así, ha ocurrido en España tras la aprobación de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, el acceso es un derecho de configuración legal, incardinado en el derecho fundamental a la información.

En lo que respecta a la Transparencia activa, ésta 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.

### VI.2.1.- El suministro activo de información pública

Se puede definir la Transparencia activa o, lo que es lo mismo, el suministro activo de datos como la obligación de difundir, de forma permanente, periódica y actualizada, aquella información pública más relevante para garantizar la Transparencia de la actividad de la Administración Pública<sup>720</sup>.

Gráfico -8- La configuración legal de la Transparencia Activa



Fuente: *elaboración propia.*

<sup>720</sup> Tal y como se deduce del artículo 3.2 de la *Ley de Transparencia de La Rioja*.

Seguidamente analizaré algunas de las consideraciones generales que se derivan de la concreta regulación del suministro de datos en la legislación española vigente –recuérdese que me estoy refiriendo, básicamente, al contenido de la *Ley 19/2031, de 9 de Diciembre*, y a la *Ley 27/2006, de 18 Julio*–.

Primeramente, se establece que toda persona debe tener Derecho a la Información, pues éste se constituye como un derecho fundamental en la *Constitución Española* –a tenor del artículo 20.1.d) de ésta– y es inherente a cualquier ser humano, independiente de su nacionalidad o residencia<sup>721</sup>. La *Ley Medioambiental*, a su vez, define como público a cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos constituídos<sup>722</sup>.

A su vez, merece especial mención el artículo 9 de la *Ley de Transparencia de Andalucía*, pues destaca que los organismos obligados al suministro activo de datos deben adoptar las medidas oportunas para asegurar la difusión de la información pública y su puesta a disposición de la ciudadanía de la manera más amplia y sistemática posible. Tal precepto nos parece de especial consideración, pues faculta a la máxima publicación de datos y al mayor número de habitantes posible.

La *Ley de Transparencia estatal* no incluye una serie de principios generales para garantizar el acceso a la información pública, que estimo que debieran haberse dispuesto en su redacción final, aunque muchas veces se trata de principios meramente programáticos pero que dan una idea de cómo debe ser la actuación pública en la materia. Se pueden resumir éstos en los siguientes<sup>723</sup>:

- 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: toda persona puede obtenerla, independientemente de sus circunstancias personales o económicas.

---

<sup>721</sup> Así se deduce del artículo 2.1. del Convenio nº 205 y así queda de manifiesto en la *Sentencia del Tribunal Constitucional 168/1986, de 22 de Diciembre de 1986*, al establecer que tienen derecho de acceso a la información “*primordialmente, la colectividad y todos sus miembros*”.

<sup>722</sup> Tal y como se desprende de su artículo 2.1.

<sup>723</sup> Muchos de estos principios fueron incluidos en la Enmienda nº 11 presentada por el Grupo Mixto al *Proyecto de Ley de Transparencia*.

- c) El Principio de Transparencia: toda la información debe ser accesible, a menos que deba ser retenida para proteger otros intereses más dignos y ser periódica y actualizada.
- d) El Principio de Responsabilidad: los organismos deben ser consecuentes con las actuaciones que realicen para asegurar la correcta disposición de la información.
- e) El Principio de Reutilización.
- f) El Principio de Neutralidad y no Discriminación tecnológica: debe hacerse efectiva independientemente del medio de acceso a los datos y de la alternativa digital.
- g) El Principio de Veracidad: la información debe ser cierta, exacta, asegurando que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia.
- h) El Principio de Gratuidad: el acceso a la información debe ser gratuito, sin perjuicio de las exacciones para la expedición de copias o soportes.
- i) El Principio de Seguridad: con el que se asegure la integridad, identidad y confidencialidad de los datos.
- j) El Principio de Cooperación: para garantizar la interoperabilidad de los sistemas y las soluciones conjuntas en la difusión de información pública.

En torno a dichos principios, aunque he señalado que la *Ley de Transparencia* no incluye, en su redacción final, tales principios, me parece interesante traer a colación aquellos que se recogen ya en la *Ley 27/2006, de 18 de Julio*<sup>724</sup>, en relación con el acceso a la información, y que son los siguientes:

---

<sup>724</sup> Concretamente, en su artículo 3.

- a) A acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede.
- b) A ser informados de los derechos que le otorga la presente Ley y a ser asesorados para su correcto ejercicio.
- c) A ser asistidos en su búsqueda de información.
- d) A recibir la información que soliciten en los plazos máximos.
- e) A recibir la información ambiental solicitada en la forma o formato elegidos.
- f) A conocer los motivos por los cuales no se les facilita la información, total o parcialmente, y también aquéllos por los cuales no se les facilita dicha información en la forma o formato solicitados.
- g) A conocer el listado de las tasas y precios que, en su caso, sean exigibles para la recepción de la información solicitada, así como las circunstancias en las que se puede exigir o dispensar el pago.

Se observa, pues, cómo tales principios parecen predicables más en el ejercicio del derecho de acceso que en la práctica del suministro de información, pero considero que pueden causar también su efecto en la difusión activa de datos.

En el ámbito de la legislación autonómica, se pueden deducir otros principios interesantes como, en el caso de la *Ley de Transparencia de La Rioja*<sup>725</sup>, estos dos principios generales más: a) el propio Principio de publicidad activa, pues la Administración Pública debe proporcionar y difundir constantemente, de una forma veraz y objetiva, la información que obra en su poder y la relativa a su actuación, potenciando su accesibilidad de forma libre y gratuita; b) el Principio de orientación a la ciudadanía, pues la actuación de la Administración Pública ha de estar dirigida a la

---

<sup>725</sup> Tal y como aparece recogido en su artículo 6.

satisfacción de las necesidades reales de los ciudadanos y ciudadanas, ha de perseguir siempre el interés general y se debe caracterizar por su voluntad de servicio a la sociedad; y c) el Principio de unidad de atención administrativa, pues la Administración Pública procederá a unificar, para su relación con los ciudadanos, en un único punto de atención administrativa todo aquel conjunto de gestiones unidas a un único objetivo, aunque afecten a distintos departamentos o unidades administrativas, y con salvaguarda de las competencias en la gestión de cada uno de ellos.

En cuanto a otro de los factores de interés en este estudio, se señala que los sujetos obligados a la Transparencia activa deben publicar, de forma periódica y actualizada, la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la Transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública<sup>726</sup>. De tal obligación, se generan muchas dudas las cuales deberán ser resueltas sobre la práctica. ¿Cada cuánto tiempo y con qué frecuencia?<sup>727</sup> ¿Qué información es relevante? ¿Cuándo se puede considerar una actividad relacionada con el funcionamiento y el control de la actividad pública?

Es más, tal como se vió en el Capítulo III, existen tres ámbitos diferentes<sup>728</sup> de suministro activo de datos. En caso de que las organizaciones quieran difundir datos, ¿deben hacerlo bajo esas categorías o pueden surgir otras nuevas? Es de destacar que la *Ley de Transparencia de Andalucía* ya incorpora que las obligaciones de Transparencia que señala la Ley, tienen un carácter de mínimas y generales y se entienden sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad<sup>729</sup>.

---

<sup>726</sup> Según se desprende del artículo 5.2 de la *Ley estatal de Transparencia*.

<sup>727</sup> De nuevo, la *Ley de Andalucía* es la que estipula, en su artículo 9.7, que : “*toda la información pública señalada en este título se publicará y actualizará, con carácter general, trimestralmente, salvo que la normativa específica establezca otros plazos atendiendo a las peculiaridades propias de la información de que se trate y sin perjuicio de los plazos que puedan establecer las entidades locales en ejercicio de su autonomía o de la potestad de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus entidades instrumentales para publicar toda la información pública que estime conveniente en plazos más breves*”.

<sup>728</sup> A tenor de los artículos 6, 7 y 8 de la *Ley de Transparencia*, existen tres ámbitos diferentes de suministro de información pública de forma activa: a) la información institucional, organizativa y de planificación; b) la información de relevancia jurídica; y c) la información económica, presupuestaria y estadística.

<sup>729</sup> Según lo dispuesto en su artículo 9.2.

Reseñaré también que la *Ley de Transparencia de Navarra* obliga a los sujetos suministradores de información a adoptar cuantas medidas necesarias para garantizar que la información pública se haga disponible paulatinamente en bases de datos electrónicas de fácil acceso a los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones<sup>730</sup>. Por su parte, la *Ley de Transparencia de Andalucía*, advierte que la Administración de la Junta de Andalucía debe publicar, en la medida en que las posibilidades técnicas y jurídicas lo permitan, toda la información que se haya facilitado en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

De igual modo, destacaré que las leyes autonómicas<sup>731</sup> han ido ampliando sus respectivos ámbitos de suministro activo de datos, al igual que han hecho lo propio las Entidades Locales.

Por otra parte, la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*<sup>732</sup>, señala que serán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14<sup>733</sup> y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos.

En cuanto a la forma de publicación<sup>734</sup> de la información sujeta a las obligaciones de Transparencia, ésta debe ser publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. A tal fin, se establecen los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada, así como su identificación y localización.

---

<sup>730</sup> Así lo regula el artículo 12.4.

<sup>731</sup> A título de ejemplo, la Ley de Transparencia de La Rioja ha continuado con la dinámica de la Ley estatal (al establecer las tres categorías), la Ley de Transparencia de Andalucía ha incrementado las categorías de la forma que sigue: a) Información institucional y organizativa; b) Información sobre altos cargos y personas que ejerzan la máxima responsabilidad de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley; c) Información sobre planificación y evaluación; d) Información de relevancia jurídica; e) Información sobre procedimientos, cartas de servicio y participación ciudadana; f) Información sobre contratos, convenios y subvenciones; e g) Información económica, financiera y presupuestaria.

<sup>732</sup> En su artículo 9.3

<sup>733</sup> Los que tuve ocasión de tipificar como excepciones discrecionales a la Transparencia Pública.

<sup>734</sup> Tal y como se desprende del artículo 9.4 de la *Ley de Transparencia estatal*.

De igual modo, se señala que cuando las unidades suministradoras se traten de entidades sin ánimo de lucro que persigan exclusivamente fines de interés social o cultural y cuyo presupuesto sea inferior a cincuenta mil euros, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la *Ley de Transparencia* puede realizarse utilizando los medios electrónicos puestos a su disposición por la Administración Pública de la que provenga la mayor parte de las ayudas o subvenciones públicas percibidas.

Además, toda la información suministrada debe ser comprensible, de acceso fácil y gratuito y estar a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos.

Al hilo de lo tratado al comienzo del epígrafe, Soto Lostal (2011:64) afirma que el suministro activo de información puede llevarnos a catalogar a ésta como información del servicio, por cuanto estaría obligada a proporcionar información general y particular por imperativo legal, no voluntariamente. Y ello conlleva la realización de un auténtico servicio.

Es preciso, por tanto, incrementar los niveles de difusión activa de información, ya que la liberalización de datos debe responder más a una exigibilidad jurídica que a un ejercicio de voluntarismo político. En idéntico sentido, se hace imprescindible el auxilio institucional<sup>735</sup>, la capacidad relacional de las Administraciones Públicas para poder hacer frente conjuntamente a su labor de publicidad, esto es, a su función informadora institucional.

Debe advertirse que, en numerosas ocasiones, en virtud de la Disposición Adicional I de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, resulta difícil determinar la concreta obligación de suministro de información activa, ya que hay que estar a lo dispuesto en la normativa sectorial<sup>736</sup>.

---

<sup>735</sup> A modo de ejemplo, tal y como establece el artículo 20 de la *Ley de Transparencia de Andalucía*, aquellos municipios de menor población o con insuficiente capacidad económica y de gestión pueden cumplir las obligaciones de publicidad activa previstas en el presente título acudiendo a la asistencia técnica de la provincia al municipio.

<sup>736</sup> Fiel reflejo de ello es el ejemplo que introduce Gómez Manresa(2014:572) en materia medioambiental, cuando señala que, en virtud de la *Ley de Transparencia estatal* –en concreto, del artículo 7–, resulta obligado suministrar activamente por las Administraciones Públicas información básica de relevancia jurídica y, con mayor determinación y criterio, el artículo 7 de la *Ley 27/2006, de 18 de Julio*, incrementa

La incorporación plena de la Transparencia activa en nuestro Ordenamiento Jurídico refleja, pues, la necesidad ciudadana –y la preocupación de las instancias de gobierno–, por nutrirse de información para numerosas finalidades, entre las que se encuentra el derecho a la participación política. Hacer posible que todos los activos de información pública lleguen al ciudadano de forma paulatina, es un gran reto para la Administración Pública, pues supone cambiar muchas de sus rutinas y acostumbrarse a interconectar entre ellas de manera constante.

La preferencia del legislador por hacer que la información pública se suministre de forma electrónica preferentemente supone, por otro lado además, hacer frente a un nuevo estilo de dirección, a unas dinámicas de trabajo distintas y al uso habitual de Internet y las Nuevas Tecnologías para conseguir este proceso de cambio.

Persisten muchas lagunas y deficiencias sobre las que ir perfilando la Transparencia activa. Una de las más importantes es que las instituciones –tal y como vimos en las fases de tratamiento de datos–, sean capaces de catalogar y de valorar la información que tienen a fin de ofrecérsela al ciudadano de manera útil y actualizada, al tiempo que ello le permite mejorar el servicio público que presta.

Ya he mencionado los diferentes ámbitos en los que opera el suministro activo de datos pero he querido dejar una constancia, de forma expresa, en la Tabla que se recoge a continuación, y un esquema global de cómo se distribuyen éstos. Debo matizar que la *Ley de Transparencia estatal* sólo regula, con carácter básico, los tres primeros ámbitos y el último campo añadido corresponde a lo que he ido extrayendo de las normativas autonómicas que enriquece el mínimo ya reflejado.

Para finalizar el presente epígrafe, añadiré la siguiente reflexión: si he dicho que debe regir el principio de máxima difusión informativa en la realidad de nuestras instituciones, ¿por qué intentar catalogar la información en un área determinada si tal esfuerzo pudiera ser en vano? Es decir, si, en principio, toda la información pública es susceptible de ser accesible para el público (salvo aquella sujeta a restricciones legales), ¿no es ya este ámbito general suficiente para catalogarla? Personalmente creemos que realizar esta labor responde más a un recelo por ir incrementando las cuotas de

---

el ámbito objetivo de tal obligación al incluir, además de proyectos de ley, resoluciones, etc., programas, planes, autorizaciones, informes, etc.

Transparencia activa, que a una función que nos ayude a saber gestionar los datos y saber mostrarlos al ciudadano.

**Tabla -7- Los ámbitos concretos en los que opera la Transparencia Activa**

Información institucional, organizativa y de planificación	Información de relevancia jurídica	Información económica, presupuestaria y estadística	Otra información
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura organizativa.</li> <li>• Normativa.</li> <li>• Funcionamiento.</li> <li>• Responsables.</li> <li>• Planes y Programas.</li> <li>• Evaluaciones de gestión.</li> <li>• Indicadores de medida.</li> <li>• Catálogo de servicios.</li> <li>• Relación de entidades S.P</li> <li>• Parque móvil.</li> <li>• Ofertas de empleo.</li> <li>• Procesos selectivos.</li> <li>• Listas de espera sanidad.</li> <li>• Agenda institucional.</li> <li>• Inventario de bienes.</li> <li>• Cartas de Servicio.</li> <li>• Actas de sesiones.</li> <li>• Informes de la IGAE.</li> <li>• Horarios.</li> <li>• Inventario de procedimientos admón.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directrices.</li> <li>• Instrucciones.</li> <li>• Circulares.</li> <li>• Respuestas a consultas.</li> <li>• Anteproyectos de Ley.</li> <li>• Proyectos de Decretos Legislativos.</li> <li>• Proyectos de Reglamentos.</li> <li>• Memorias e informes para elaborar leyes.</li> <li>• Documentos sujetos a periodo de información pública.</li> <li>• Convenios colectivos.</li> <li>• Acuerdos de creación y funcionamiento OO.PP.</li> <li>• Resoluciones admón. y judiciales.</li> <li>• Acuerdos de los órganos colegiados.</li> <li>• Delegación competencia.</li> <li>• Autorizaciones y licencias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratos.</li> <li>• Convenios.</li> <li>• Subvenciones y ayudas públicas.</li> <li>• Presupuestos.</li> <li>• Cuentas anuales.</li> <li>• Retribuciones.</li> <li>• Declaraciones de bienes y actividades representan.</li> <li>• Compatibilidades.</li> <li>• Estadísticas calidad y cumplimiento servicio.</li> <li>• Indemnizaciones.</li> <li>• Representantes sindicales</li> <li>• Deuda pública.</li> <li>• Financiación.</li> <li>• Auditorías.</li> <li>• Inversiones</li> <li>• Concesiones de servicio.</li> <li>• Gasto en publicidad.</li> <li>• Contratos alta dirección.</li> <li>• Incentivos y dietas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenación del Territorio.</li> <li>• Urbanística.</li> <li>• Geográfica.</li> <li>• Meteorológica.</li> <li>• Cultural.</li> <li>• Sanitaria.</li> <li>• Educativa.</li> <li>• Demoscópica.</li> <li>• Tributaria.</li> <li>• Estadística.</li> <li>• Pedida con mayor frecuencia.</li> <li>• Medio ambiental.</li> <li>• Tráfico.</li> </ul>

Fuente: *elaboración propia.*

Quiero también traer a colación, algunas de las conclusiones a las que llega Villoria Mendieta (2014b) al analizar la Transparencia activa en nuestro sistema de fuentes normativo, las cuales me parecen acertadas y que son las siguientes:

- a) Es preciso que exista un sistema de archivos y de almacenamiento de decisiones eficaz, pues de lo contrario ni con buena voluntad se puede ofrecer la información exigida.
- b) Se requiere una simplificación exigente de normas y procedimientos pues, si no se produce, la información será difícilmente clara, estructurada y entendible para ser ofrecida al ciudadano.

- c) Se necesita generar una interoperabilidad eficaz entre los sistemas o componentes para intercambiar información y, además, utilizar dicha información intercambiada. Persiste, pues, un problema de voluntad política y no tanto un problema técnico, el cual pone de manifiesto la necesidad de desarrollar un verdadero cambio organizativo en las instituciones.
- d) Se precisa una garantía de agilidad en la provisión de información y en su tratamiento y renovación de ésta. Este reto es un reto de gestión interna, de reestructuración interna de procesos para garantizar la renovación informativa y la inmediata publicidad de aquella.
- e) Es necesario asegurar una garantía de reutilización de los datos, por todos los usuarios que lo deseen, gratis o a bajo coste. A tal fin, es importante lograr el compromiso de todas las Administraciones Públicas con esta forma de presentación de datos, tan importante para el adecuado control del gobierno, en primer término, y para facilitar otras posibilidades para la generación de riqueza, en segundo término.

### **VI.2.2.- La difusión pasiva de la información pública**

Junto con la Transparencia activa, el otro ámbito de la Transparencia lo constituye el derecho de acceso a la información, en virtud del cual todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública<sup>737</sup>.

Recuérdese, en este punto, que una de las finalidades específicas de la *Ley de Transparencia estatal* es, precisamente “*garantizar el acceso a la información pública, regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo*”<sup>738</sup>. Así –y como he reivindicado ya para el caso de la Transparencia activa–, se precisa una mayor

---

<sup>737</sup> Según se dispone en el artículo 12 de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Derecho de Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*.

<sup>738</sup> Tal y como se desprende de la Exposición de Motivos de dicha Ley.

implicación de las instituciones para fomentar del derecho de acceso en sus respectivos ámbitos de actuación<sup>739</sup>.

En cuanto a la normativa autonómica en materia de Transparencia, Fernández Salmerón (2014:286) señala que: “*el procedimiento no parece encontrar margen para una disciplina autonómica que vaya más allá de las correspondientes previsiones de desarrollo normativo*”, por lo que se limitan a transcribir, en sus Ordenamientos Jurídicos, aquello que ya recoge la Ley estatal. De igual modo, también recalcaré que el derecho de acceso a la información pública está sujeto a determinadas restricciones, como ya he dicho precedentemente.

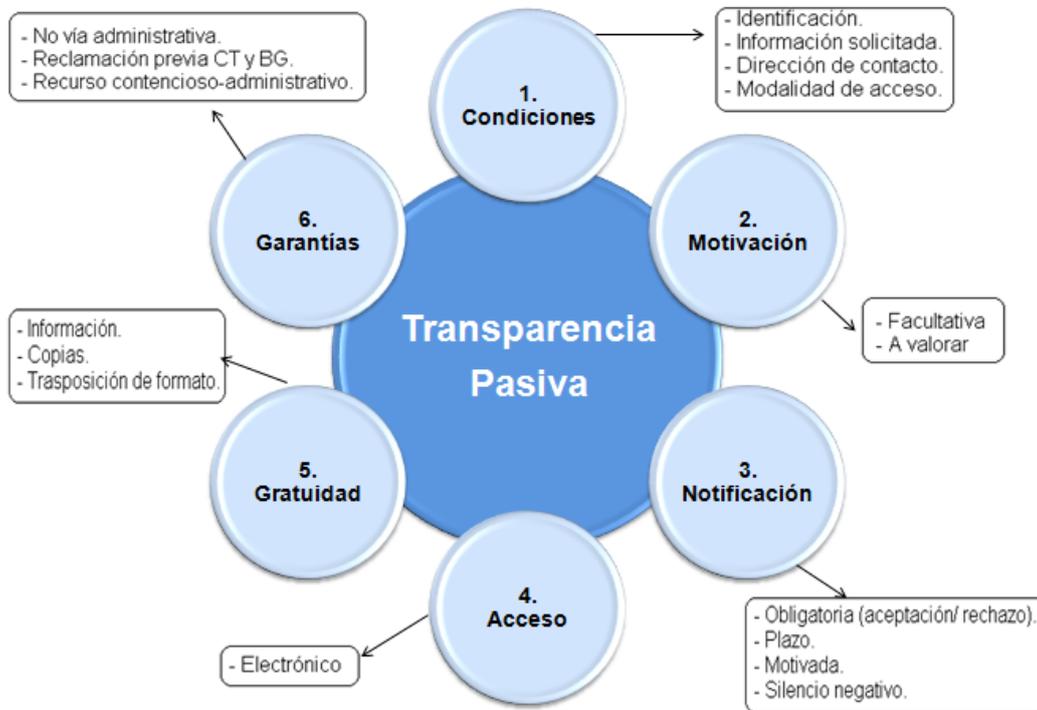
Antes de profundizar en el procedimiento específico que estipula la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre* para ejercer el derecho de acceso a la información pública, voy a recoger algunas de las reflexiones que incluyó el Consejo de Estado, respecto del *Proyecto de Ley de Transparencia* y en el supuesto del derecho de acceso a la información pública:

- a) El carácter abierto de algunos de los preceptos del *Proyecto de Ley* –entre ellos, los artículos 9, 10 y 13–.
- b) La indeterminación de los conceptos empleados en muchos de dichos preceptos, las dudas en relación a su alcance concreto y la aplicabilidad del Proyecto de Ley a determinados ámbitos o sectores –como las que suscita, por ejemplo, la Disposición Adicional Primera, cuya interpretación extensiva podría determinar que la normativa contenida en el anteproyecto se aplicara únicamente de forma residual–, que pueden mermar seriamente la eficacia real del referido derecho.

---

<sup>739</sup> No puede decirse que tal premisa sea la tenida en cuenta actualmente, pues las instituciones todavía se muestran bastante reticentes a mostrar la información. Claro ejemplo de ello es el contenido expresado en la *Resolución de 3 de Diciembre de 2014, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo adoptado por el Pleno en su reunión de 27 de Noviembre de 2014, sobre el derecho de acceso a la información*, en donde lo único que se incluye es una mera referencia al órgano competente de tal materia en su organización interna, la preferencia de la vía electrónica en la puesta a disposición de los datos al ciudadano y la fijación de un ámbito de operaciones más restrictivo en el acceso a la información que pueda tener cualquier agente externo y que deberá regirse según lo previsto en las leyes procesales.

**Gráfico -9- La configuración legal de la Transparencia Pasiva**



Fuente: *elaboración propia.*

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<sup>740</sup>.

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.

<sup>740</sup> Tal y como aparece regulado en los artículos 17 a 23 de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre.*

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.

Por otra parte, los solicitantes de información pueden dirigirse a las Administraciones Públicas en cualquiera de las lenguas cooficiales del Estado en el territorio en el que radique la Administración Pública a la que va dirigida la solicitud<sup>741</sup>.

Reitero la idea de que las causas de inadmisión a trámite de las solicitudes de acceso a la información pública, coinciden con las restricciones absolutas a dicha información, las cuales ya se analizaron en el Capítulo IV.

Si la solicitud en el procedimiento, se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste debe remitírsela al competente, si lo conociera, e informar de esta circunstancia al solicitante. Cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pide al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.

Por otro lado, si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les debe conceder un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. De este modo, el solicitante debe ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.

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

---

<sup>741</sup> Ello no es sino el reconocimiento de los derechos que contempla la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Procedimiento Administrativo Común*.

un mes<sup>742</sup> 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<sup>743</sup>. No obstante, las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa que recoge como novedosa la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*.

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 tendrá 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.

---

<sup>742</sup> Señalo que este plazo resulta ser excesivamente largo para el ciudadano, máxime cuando se observa que la actualidad y la rapidez son dos conceptos que acompañan cualquier tipo de información.

<sup>743</sup> Muchos autores coinciden en destacar que este silencio debiera ser positivo, en aras a beneficiar al ciudadano en la mayor medida posible.

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<sup>744</sup>.

Del procedimiento de acceso a la información pública destacaría que no es necesaria la motivación para el acceso. Sin embargo, discrepo en la excesiva laxitud en la que el órgano competente está obligado a resolver la solicitud de acceso, o la petición de una exacción fiscal por las copias de datos cuando las tecnologías abaratan y facilitan tanto la puesta a disposición de información pública.

Dicho lo cual, concluyo el presente epígrafe destacando que el Derecho a la Información Pública consta de dos caras: a) el suministro activo; y b) el derecho de acceso pasivo; y que ambos son necesarios para cumplir con la obligación de difusión de los activos de información pública.

### **VI.3.- Los espacios para la difusión de la información pública**

De nada sirve regular la Transparencia activa y pasiva en la Administración Pública si no se establecen los correctos cauces a través de los cuales ésta puede llegar al ciudadano. Del contenido literal de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Derecho de Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, se deduce cómo el Portal de Transparencia, la Sede Electrónica y el Punto de Acceso General, son los tres instrumentos clave que se recogen para hacer frente a esta obligación. Sin embargo, pueden existir otros distintos ya reconocidos por el legislador.

Sin el ánimo de resultar exhaustiva se ofrece, seguidamente, una visión general sobre aquellos mecanismos que favorecer la difusión de la información pública desde las instituciones y que, en mi opinión, permitirá desarrollar con mayor eficacia y mayor simplicidad, una correcta función informadora institucional.

---

<sup>744</sup> A tenor de su artículo 34.2. En el mismo sentido se manifiestan también la *Ley de Murcia, de Canarias y de Cataluña*.

### VI.3.1.- Los espacios creados

Aunque la *Ley de Transparencia* estatal obliga a los sujetos a difundir información, lo cierto es que no establece ningún criterio para que las Administraciones Públicas decidan dónde publicarla<sup>745</sup>.

Destacaría que han sido tres los factores que han hecho mejorar la disposición de información pública en los últimos años (Cobacho López, 2014:141): a) el desarrollo tecnológico, que ha ayudado a que ésta se pueda encontrar, almacenar y difundir mejor; b) la toma en consideración del valor económico que pueden generar los datos; y c) la propia revitalización de la democracia mejorando la participación pública en los asuntos de interés general.

Desde tales factores, se analizan a continuación los diferentes espacios que están habilitados al ciudadano para ejercer su Derecho a la Información Pública, toda vez que ya he puesto de relieve, en varias ocasiones, que éste resulta fundamental en Democracia.

#### VI.3.1.1.- La sede física

Las sedes físicas fueron reguladas con concreción en la *Resolución de 4 de Noviembre de 2003, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se hace pública la relación de las oficinas de registro propias y concertadas con la Administración General del Estado y sus organismos públicos y se establecen los días y horarios de apertura*. Las sedes físicas (equiparables a las oficinas de registro), son los lugares que utiliza el ciudadano para presentar las solicitudes, escritos y comunicaciones que van dirigidos a las Administraciones Públicas. Así mismo, son utilizados por la Administración Pública para registrar los documentos que remite al ciudadano, a entidades privadas o a los propios organismos dotados de tal naturaleza.

Incrustadas en la realidad institucional desde la aprobación de la *Orden Municipal de 1924*, las sedes físicas representan la puerta de entrada del ciudadano al conocimiento de lo público y han sido constituídas a tenor de la potestad de autoorganización que poseen. Sin embargo, coincido con Blanes Climent (2014:98)

---

<sup>745</sup> A tenor del artículo 5.4 de la Ley, si bien podemos referenciar ciertos preceptos de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio*, que pueden dar ciertas pistas al respecto.

cuando afirma que tal potestad no es incompatible con la necesidad de respetar unas condiciones mínimas en los servicios de atención que, hasta el momento no se ha producido.

Para facilitar el Derecho a la Información Pública, sería conveniente que el legislador estatal fijase una serie de preceptos que asegurasen la prestación universal de los activos de información desde las sedes físicas.

#### *VI.3.1.2.- La atención presencial y telefónica*

Tal y como se establece en el *Real Decreto 208/1996, de 9 de Febrero, por el que se regulan los Servicios de Información Administrativa y Atención al Ciudadano*<sup>746</sup>, las oficinas de información y atención al ciudadano realizan los cometidos de gestión interna de tratamiento y difusión de la información que expresamente les delegue o encomiende el Centro de Información Administrativa o la unidad de información administrativa respectiva, en la medida en que progresivamente los recursos humanos y materiales con que cuenta la oficina lo permitan y, concretamente, estas funciones:

- a) De recepción y acogida a los ciudadanos, al objeto de facilitarles la orientación y ayuda que precisen en el momento inicial de su visita, y, en particular, la relativa a la localización de dependencias y funcionarios.
- b) De orientación e información, cuya finalidad es la de ofrecer las aclaraciones y ayudas de índole práctica que los ciudadanos requieren sobre procedimientos, trámites, requisitos y documentación para los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, o para acceder al disfrute de un servicio público o beneficiarse de una prestación.
- c) Esta forma de facilitar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos, en ningún caso podrá entrañar una interpretación normativa, ni consideración jurídica o económica, sino una simple determinación de conceptos, información de opciones legales o colaboración en la cumplimentación de impresos o solicitudes.

---

<sup>746</sup> Concretamente, en su artículo 7.

- d) De gestión, en relación con los procedimientos administrativos, que comprenderá la recepción de la documentación inicial de un expediente cuando así se haya dispuesto reglamentariamente, así como las actuaciones de trámite y resolución de las cuestiones cuya urgencia y simplicidad demanden una respuesta inmediata.
- e) De recepción de las iniciativas o sugerencias formuladas por los ciudadanos, o por los propios empleados públicos para mejorar la calidad de los servicios, incrementar el rendimiento o el ahorro del gasto público, simplificar trámites o suprimir los que sean innecesarios, o cualquier otra medida que suponga un mayor grado de satisfacción de la sociedad en sus relaciones con la Administración General del Estado y con las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la misma.
- f) De recepción de las quejas y reclamaciones de los ciudadanos por las tardanzas, desatenciones o por cualquier otro tipo de actuación irregular que observen en el funcionamiento de las dependencias administrativas. Las reclamaciones que se formulen ante las oficinas y centros de información administrativa se tramitarán de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo III.
- g) De asistencia a los ciudadanos en el ejercicio del derecho de petición, reconocido por los artículos 29 y 77 de la *Constitución*<sup>747</sup>.

Esta tradicional referencia a las oficinas de atención, ha venido complementándose con el Servicio Red 060. Así, esta iniciativa del Ministerio de Administraciones Públicas, permite a los ciudadanos y a las empresas acceder a los servicios públicos de cualquiera de las tres administraciones con las que tienen que relacionarse –ya sea ésta Administración General del Estado, Autonómica o Local–, de manera que puedan acceder a los servicios sin necesidad de conocer la estructura interna de todas las Administraciones o lugares físicos o virtuales donde se ubican. En este sentido, el portal de la Red 060 actúa como la referencia en el ámbito público para la atención al ciudadano y concentrador de las relaciones, interacciones y transacciones

---

<sup>747</sup> Dichas funciones aparecen recogidas en el artículo 4 del aludido *Real Decreto 208/1996, de 9 de Febrero*.

entre ciudadanos y Administraciones Públicas. Como se verá con posterioridad, esta Red ha sido integrada en el Punto de Acceso Único.

### *VI.3.1.3.- La sede electrónica*

La Sede es el punto de encuentro inmediato del ciudadano con la Administración Pública o, lo que es lo mismo, su puerta de acceso directo a los e-Servicios y el que más peso adquiere en la actualidad. Resulta conveniente señalar –aunque resulte reiterativo–, la normativa que, con carácter básico, regula el régimen jurídico de la Sede Electrónica. Por una parte, está la *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos* que, en el Capítulo I del Título II –artículos 10, 11 y 12–, legisla, por primera vez y de manera integral, qué se entiende por Sede Electrónica, cuál debe ser su contenido esencial y qué características propias posee. Por otra parte, el *Real Decreto 1671/2009, de 6 de Noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, establece, en el Título II –artículos 3 a 9–, más concreción normativa en torno a esta figura jurídica.

A su vez, en el año 2010, se han aprobado dos leyes más que inciden en aspectos tales como la identificación, seguridad, accesibilidad y usabilidad de las Sedes Electrónicas: el *Real Decreto 3/2010, de 8 de Enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica* y el *Real Decreto 4/2010, de 8 de Enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica*.

Como primera aproximación al ámbito de este estudio, se puede apuntar el hecho que el legislador ha pretendido llevar a cabo una regulación de esta figura jurídica que fuera compatible con el modelo de descentralización territorial de España y, a su vez, compatible con la complejidad de fines y de servicios que asumen las distintas Administraciones Públicas. Esta pretensión se torna no exenta de dificultad –resultando más teórica que real– y, más aún, si cabe, para su desarrollo por parte de las Entidades Locales –una vez vistos anteriormente algunos de los problemas con los que tienen que convivir en el día a día–.

Tal y como se regula en el artículo 10.1 de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio*, la Sede Electrónica se define como: *“aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias”*.

Desglosando por partes la definición anterior, se puede señalar lo siguiente:

- a) *“aquella dirección electrónica (...)”*: se entiende por dirección electrónica, la forma de ubicar, inequívocamente, a cada organización en un servidor de Internet. Sin entrar en demasiadas precisiones técnicas, la dirección electrónica estaría compuesta por un navegador, un dominio, un directorio y varios archivos.
- b) *“(...) disponible para los ciudadanos (...)”*: la información y las aplicaciones que contenga la Sede Electrónica deben estar visibles para el ciudadano y siempre listas para utilizarse salvo, como ocurre algunas veces, se realicen labores de mantenimiento o de actualización de la misma. Las Sedes no tiene sentido alguno si no están abiertas al usuario.
- c) *“(...) a través de redes de comunicaciones (...)”*: se entienden por redes las infraestructuras de comunicaciones que proporcionan capacidad y medios necesarios para mantener, a distancia, un intercambio de información y de comunicación electrónica, ya se realice la transferencia en forma de voz, datos, vídeo o varios. Los elementos necesarios que hacen efectivo el funcionamiento de las redes comprenden su posibilidad de acceso a la información, el transporte de la misma y la incorporación de medios y de procedimientos que permitan poner en contacto a los diferentes interlocutores (sobre todo, son necesarios los protocolos de actuación).
- d) *“(...) cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa (...)”*: en sentido amplio, podemos definir el ámbito subjetivo de la Sede Electrónica en idénticos términos que los recogidos en el artículo 3 de la *Ley 30/2007, de 30*

*de Octubre, de Contratos del Sector Público*. El propietario es, del mismo modo, el encargado de ordenar, disponer, organizar y llevar a cabo cuantas diligencias sean precisas para lograr sus objetivos.

- e) “(...) *en el ejercicio de sus competencias*”: ello viene a decir que, en principio, cada Sede Electrónica debe contener información y aplicaciones relativas a las competencias que le son propias.

Cada Administración Pública<sup>748</sup> es la que debe determinar las condiciones y los instrumentos de creación de las Sedes Electrónicas, sujetándose a los principios de publicidad oficial, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad. Además, es necesaria la posterior publicación de la resolución en el Boletín Oficial correspondiente y la permanente visualización de ésta última en la propia Sede.

El propio establecimiento de una Sede Electrónica<sup>749</sup> conlleva, a su vez, la responsabilidad del titular respecto de la integridad, la veracidad y la actualización de la información y de los servicios a los que pueden accederse a través de ella. Pero también establece una excepción a la regla general: en el caso de que en esa Sede se contenga un enlace o un vínculo que comunique con otra Sede diferente, la responsabilidad corresponderá al titular de la Sede Electrónica enlazada o vinculada.

Las Sedes Electrónicas deben disponer, a su vez, de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras siempre que sean necesarias. A través de las propias Sedes, se deben realizar todas las actuaciones encaminadas a la autenticación telemática de la Administración Pública o del ciudadano, teniendo en cuenta lo dispuesto en el *Real Decreto 1720/2007, de 21 de Diciembre, que desarrolla la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal*.

En relación a la autenticación de la Administración, los certificados electrónicos de la Sede deben contener una descripción del tipo de certificado con: a) la

---

<sup>748</sup> Tal y como se establece el artículo 10.3 de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio* y en el artículo 3.1 de su Real Decreto de desarrollo.

<sup>749</sup> Tal y como se establece el artículo 10.2 de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio* y en el artículo 7 de su Real Decreto de desarrollo.

denominación de la Sede; b) el nombre descriptivo; c) el nombre del dominio; d) el número de identificación fiscal de la entidad suscriptora; y e) la unidad administrativa suscriptora del certificado.

El artículo 10.5 de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio*, recoge la obligación de respetar, en las publicaciones de las Sedes Electrónicas, los principios de accesibilidad y usabilidad de acuerdo con las normas establecidas al respecto, declaraciones de conformidad u otros distintivos, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 25 y 28 del Esquema Nacional de Seguridad. A su vez, se establece que las Sedes Electrónicas deben posibilitar el acceso a los contenidos y los servicios de los que dispongan en las lenguas correspondientes, siempre que el titular tenga competencia en territorios con régimen de cooficialidad lingüística.

Sin perjuicio de que puedan incluirse más contenidos, el contenido mínimo que debe tener una Sede Electrónica, es el siguiente: a) el ámbito de aplicación; b) la identificación de la dirección electrónica; c) la identificación de su titular, así como del órgano u órganos encargados de la gestión y de los servicios puestos a disposición de los ciudadanos; d) la identificación de los canales de acceso a los servicios disponibles, incluyendo el mapa de la Sede, en el que se especifique la estructura de navegación, las distintas secciones disponibles, así como información relacionada con la propiedad intelectual; e) los medios habilitados para la formulación de sugerencias y quejas y cualquier otra circunstancia que se considere conveniente para su correcta identificación y fiabilidad; f) los servicios de asesoramiento electrónico al usuario para su correcta utilización; g) el sistema de verificación de los certificados; y h) las normas de creación del registro o registros electrónicos accesibles desde la Sede.

Conviene señalar que todas las leyes autonómicas de Transparencia señalan este lugar como el idóneo para mostrar la información pública accesible al ciudadano<sup>750</sup>.

#### *VI.4.1.4.- El registro electrónico*

Las Administraciones Públicas deben crear registros electrónicos<sup>751</sup> para la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones, admitiendo éstos: a)

---

<sup>750</sup> Sobre todo –y de forma más extensa–, en lo que respecta a las últimas normativas autonómicas aprobadas: Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña.

documentos electrónicos normalizados correspondientes a los servicios, procedimientos y trámites que se especifiquen conforme a lo dispuesto en la norma de creación del registro, cumplimentados de acuerdo con formatos preestablecidos; y b) cualquier solicitud, escrito o comunicación distinta de los mencionados en el apartado anterior dirigido a cualquier órgano o entidad del ámbito de la Administración titular del registro.

De igual modo, en cada Administración Pública debe existir, al menos, un sistema de registros electrónicos suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a dicha Administración Pública. Y tales instituciones pueden, mediante convenios de colaboración, habilitar a sus respectivos registros para la recepción de las solicitudes, escritos y comunicaciones de la competencia de otra Administración que se determinen en el correspondiente convenio.

Las disposiciones de creación de registros electrónicos se deben publicar en el Diario Oficial correspondiente y su texto íntegro deberá estar disponible para consulta en la sede electrónica de acceso al registro. En todo caso, las disposiciones de creación de registros electrónicos tienen que especificar el órgano o unidad responsable de su gestión, así como la fecha y hora oficial y los días declarados como inhábiles a los efectos previstos en el artículo siguiente.

Por último, conviene señalar que en la sede electrónica de acceso al registro debe figurar la relación actualizada de las solicitudes, los escritos y las comunicaciones públicas. Los registros electrónicos emiten automáticamente, a su vez, un recibo consistente en una copia autenticada del escrito, de la solicitud o de la comunicación de que se trate, incluyendo la fecha y la hora de presentación y el número de entrada de registro.

#### *VI.3.1.5.- El archivo electrónico*

Ya he tenido ocasión de tratar, anteriormente, este tipo de espacio para la difusión de información pública pero haré ahora también una somera referencia a éste. El archivo alude a la institución encargada de reunir, organizar, conservar y difundir los

---

<sup>751</sup> Tal y como se establece el artículo 24 de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio* y en el artículo 26 de su Real Decreto de desarrollo.

documentos administrativos que producen las organizaciones en el ejercicio de sus funciones o actividades. Además de ser un medio probatorio, es un elemento de consulta y constituye el eje clave para el tratamiento documental respetando un orden, para servir como testimonio e información para la institución que lo produce y para los ciudadanos que lo puedan consultar.

En este sentido, el archivo electrónico<sup>752</sup> constituye un medio donde puede almacenarse, electrónicamente, todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas. Así, los documentos electrónicos que contengan actos administrativos que afecten a derechos o intereses de los particulares deberán conservarse en soportes de esta naturaleza, ya sea en el mismo formato a partir del que se originó el documento o en otro cualquiera que asegure la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo. Se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones.

Los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, así como el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos.

#### VI.3.1.6.- La publicidad electrónica

Se refiere, fundamentalmente a la publicación de los Boletines Oficiales del Estado y a los tableros de anuncios virtuales.

Como nota de interés destacaría que, a partir del contenido de la *Ley 15/2014, de 16 de Septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa*, en relación con los Boletines Oficiales, se ha unificado en un emplazamiento electrónico único, todas las notificaciones por edictos o por comparecencia. Este mandato merece una valoración muy positiva, en cuanto concentra la publicación de los miles de procedimientos autonómicos y locales que adolecían de una publicación edictal «cuasi-secreta».

---

<sup>752</sup> Tal y como se establece el artículo 31 de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio*.

### VI.3.1.7.- El Portal de Transparencia

Otra de las grandes novedades que establece la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*<sup>753</sup>, es la creación de un Portal de Transparencia<sup>754</sup> para facilitar el acceso de los ciudadanos a toda la información de obligada difusión activa, incluyendo el acceso a aquella información que se solicite con mayor frecuencia.

A su vez, la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las Entidades que integran la Administración Local, pueden adoptar otras medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones de Transparencia recogidas en este Capítulo.

El Portal de la Transparencia contiene información publicada que, de acuerdo con las prescripciones técnicas que se establezcan reglamentariamente, debe adecuarse a los siguientes principios:

- a) **Accesibilidad:** debe proporcionar información estructurada sobre los documentos y recursos de información con vistas a facilitar la identificación y búsqueda de la información.
- b) **Interoperabilidad:** la información publicada debe serlo conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad.
- c) **Reutilización:** debe fomentar que la información sea publicada en formatos que permita su reutilización, de acuerdo con lo previsto en la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*, sobre reutilización de la información del sector público y en su normativa de desarrollo.

Además del Portal de Transparencia estatal y los sucesivos autonómicos, destacaría, así mismo, la creación de otro tipo de Portales dedicados al mismo fin, como pueden ser el Portal de Rendición de Cuentas, que pone a disposición de los ciudadanos información sobre las Entidades locales y sus Cuentas anuales o los Portales de

---

<sup>753</sup> Tal y como se desprende de los artículos 10 y 11 de ésta.

<sup>754</sup> El Portal de Transparencia ha comenzado a funcionar el pasado 10 de Diciembre de 2014.

Transparencia de las Comunidades Autónomas. También merece la pena iniciativas privadas en favor de la apertura de información como: “*Dónde van mis impuestos*”<sup>755</sup>.

#### *VI.3.1.8.- El Portal de Datos*

Dentro de la Iniciativa Aporta, “*Datos.gob.es*” es el portal de carácter nacional que organiza y gestiona el Catálogo de Información Pública del Sector Público. Asimismo, desde este portal se proporciona información general, materiales formativos y noticias de actualidad sobre la reutilización de la información pública. Este servicio pretende estimular la apertura y reutilización de la información del sector público y hacerlo, además, con la participación creativa de sus usuarios (ya sea en forma de ideas o de aplicaciones concretas).

En este sentido, Cabo (2013:41) destaca que: “*un alto número de portales en comparación con otros países es un síntoma de falta de coordinación y colaboración, lo cual dificulta la reutilización de datos: tendremos que recorrer diecisiete portales para bajarnos datos en otros tantos formatos distintos elaborados con diecisiete metodologías diferentes*”.

#### **VI.3.2.- El espacio que se puede crear: el Punto de Acceso General**

El Real Decreto por el que se desarrolla la *Ley 11/2007, de 22 de Junio*<sup>756</sup>, posibilita la creación de una Sede Electrónica principal compartida por varias Administraciones Públicas, mediante la suscripción de un convenio de colaboración. Tal realidad ha sido posible tras la aprobación de la *Orden HAP/1949/2014, de 13 de Octubre, por la que se regula el Punto de Acceso General de la Administración General del Estado y se crea su sede electrónica*.

El Punto de Acceso General, debe garantizar, de forma gradual y progresiva a medida que los recursos y desarrollos técnicos lo permitan, el acceso a los siguientes servicios:

---

<sup>755</sup> Cuyo Sitio Web es el que sigue: <http://dondevanmisimpuestos.es/>.

<sup>756</sup> Tal y como se estipula en su artículo 3.

- a) Los portales de los Departamentos ministeriales y de los Organismos públicos vinculados o dependientes.
- b) Su sede electrónica y las sedes electrónicas de los Departamentos ministeriales y de los Organismos públicos vinculados o dependientes.
- c) Los servicios que la Administración Pública pone a disposición de los ciudadanos y especialmente, los más usados por los ciudadanos.
- d) La actualización del Portal de Transparencia.
- e) Otros portales destacados de ámbito estatal como el portal de Datos abiertos, la Ventanilla Única de la Directiva de Servicios y aquellos de similar naturaleza.
- f) Las áreas restringidas o privadas para los usuarios.

Además, el Punto de Acceso General contendrá información administrativa de carácter horizontal de los Departamentos ministeriales y Organismos públicos, vinculados o dependientes como las ayudas, becas, subvenciones, empleo público y legislación, que sean de interés para el ciudadano.

De igual modo, el Punto de Acceso General tiene un espacio dedicado a la participación ciudadana y posibilita la interacción del ciudadano a través de las redes sociales más extendidas. A su vez, también dispone de los mecanismos precisos que faciliten el acceso de sus contenidos a los diferentes dispositivos móviles existentes, a medida que los recursos y los desarrollos técnicos lo permitan.

A su vez, son canales de acceso a los servicios de este Punto: a) para el acceso electrónico, Internet; b) para la atención presencial, la oficina 060; y c) para la atención telefónica, los servicios de información departamental, en el teléfono 060.

A través de la sede electrónica del Punto de Acceso General, se puede acceder a los procedimientos y los servicios que requieran la autenticación de los ciudadanos o de la Administración Pública en sus relaciones con éstos por medios electrónicos, así como

aquellos otros respecto a los que se decida su inclusión en la sede por razones de eficacia y de calidad en la prestación de servicios a los ciudadanos y que estén accesibles en las sedes electrónicas de los órganos correspondientes. A medida que los recursos y desarrollos técnicos lo permitan, este acceso se podrá realizar sin tener que identificarse de nuevo.

A su vez, los servicios incluidos en la sede electrónica del Punto deben cumplir con los principios de accesibilidad y de usabilidad y con los criterios de seguridad y de interoperabilidad.

La sede electrónica del Punto de Acceso General dispone, a su vez, de los siguientes contenidos específicos:

- a) El acceso a Trámites y Servicios en línea disponibles en las sedes electrónicas.
- b) El Registro Electrónico Común.
- c) El Dirección Electrónica Habilitada.
- d) El Registro Electrónico de Apoderamientos.
- e) El Registro de Funcionarios Habilitados.
- f) Los servicios que requieran de autenticación de la Administración Pública y/o del ciudadano como la inscripción en pruebas selectivas, cambio de domicilio y notificaciones electrónicas, entre otros.
- g) El enlace a la orden de creación, publicada en el Boletín Oficial del Estado.
- h) El propio buzón de contacto del Punto de Acceso General.
- i) Cualquier otro contenido de interés para el ciudadano.

Se deduce, pues, que esta nueva herramienta para la difusión informativa de reciente creación, brinda una oportunidad única para mejorar el grado de acceso de los ciudadanos a los datos y a los servicios que prestan los poderes públicos, y ello de forma integral.

### **III.8.2.- Un Punto de Acceso General mejorado**

Visto lo anterior, el Punto de Acceso General se muestra, pues, como la herramienta idónea con la que lograr el cumplimiento de la función informadora institucional a la que me voy refiriendo hasta el momento. El poder crear una dirección única para todas las instituciones públicas del país y de fácil manejo, con capacidad para agrupar todos los servicios electrónicos comunes disponibles para los ciudadanos, creando unas tramitaciones y unos procedimientos estandarizados y facilitando el servicio, la rapidez, la eficiencia y la buena gestión pública, supone una oportunidad auténtica de lograr cierta homogeneidad y el tan ansiado cambio institucional.

Del igual modo, que los ciudadanos desconozcan, en muchas ocasiones, la distribución de competencias y lo único que demanden de las instituciones sea una respuesta coordinada de las mismas, puede dejar de ser un problema para ellos, ya que el Punto de Acceso General podría ahorrar tiempo y recursos, tanto a los prestadores como a los usuarios de los servicios y de la información que ofrece la Administración Pública Electrónica.

En base a lo antedicho, el Punto de Acceso General mejorado se podría concebir como un instrumento virtual de síntesis y registro de toda la información pública de que disponen las Administraciones Públicas. Tal es así que, de concebirse de otro modo, podría hacer realidad dos finalidades diferentes: a) el suministro activo de datos; y b) el derecho de acceso a la información.

Además, el Punto de Acceso General que, desde mi humilde opinión sugiero, puede ser el instrumento idóneo para cumplir con las tres finalidades de que se compone la función informadora institucional: a) puede ayudar el tratamiento de datos; b) puede mejorar considerablemente las relaciones interadministrativas desde entornos de interoperabilidad; y c) puede contribuir al logro de la mayor publicidad posible de los activos de información pública por parte de las instituciones.

El Punto de Acceso General sería muy práctico de gestionar en base a criterios de homogeneidad y de normalización de procedimientos, de sistemas, de entornos de relaciones entre las instituciones. Así, este Punto podría combinar unidad y autonomía y sería un punto de convergencia de los ciudadanos con las Administraciones Públicas o de éstas últimas entre sí.

Sin embargo, puede verse cómo la regulación del Punto de Acceso General no es la más acertada en este momento, pues sólo incluye, en su ámbito subjetivo de aplicación, a la Administración General del Estado.

#### **VI.4.- Las garantías y el control de la información pública**

Tal y como señala Blasco Díaz (2010:137) “*la publicidad de la actividad de la información administrativa persigue su conocimiento público, es decir, una acción positiva para hacerla conocida*”. Al igual que ya he citado los mecanismos que facilitan el derecho de acceso a la información y el suministro de información pública, se debe también hacer mención a las garantías y controles que ha previsto el legislador estatal para proteger su puesta en práctica.

##### **VI.4.1.- El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno**

Tal y como se establece en el *Real Decreto 919/2014, de 31 de Octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es el organismo encargado de promover la Transparencia de la actividad pública, de velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y de garantizar la observancia de las normas de buen gobierno.

Para la consecución de sus objetivos, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene encomendadas las siguientes funciones:

- a) Adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre*.

- b) Asesorar en materia de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- c) Informar preceptivamente los proyectos normativos de carácter estatal que desarrollen la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, o que estén relacionados con su objeto.
- d) Evaluar el grado de aplicación de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Para ello, elabora anualmente una memoria en la que se incluye la información sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas y que será presentada ante las Cortes Generales.
- e) Promover la elaboración de borradores de recomendaciones y de directrices y normas de desarrollo de buenas prácticas en materia de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- f) Promover actividades de formación y sensibilización para un mejor conocimiento de las materias reguladas por la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*.
- g) Colaborar, en las materias que le son propias, con órganos de naturaleza análoga.
- h) Aquellas otras materias que le sean atribuidas por norma de rango legal o reglamentario.

Sin embargo, Sendín García (2014:3) ahonda en la necesidad “*de que exista un órgano que intervenga de manera rotunda a favor de la publicidad de lo público*”. El anteriormente aludido *Real Decreto 919/2014, de 31 de Octubre*, ofrece importantes dudas acerca de la regulación de determinados aspectos relacionados con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Por una parte, sólo el hecho de que una misma institución se encargue de dos tareas tan relevantes como son la garantía de la

Transparencia y el cumplimiento del Buen Gobierno, puede perjudicar el correcto y el pleno cumplimiento de ambas.

A su vez, que formen parte de dicho Consejo aquellos miembros que están sujetos a las obligaciones de Transparencia y Buen Gobierno, puede resultar contraproducente para asegurar la imparcialidad<sup>757</sup>, la independencia<sup>758</sup> y la neutralidad<sup>759</sup> en el desarrollo de la actividad de tal institución, máxime si se tiene en cuenta que tales miembros deben ser nombrados y cesados por otros órganos constitucionales directamente afectados por el contenido de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*.

A nivel autonómico, las Leyes de Transparencia están regulando, en sus respectivos ámbitos territoriales de actuación, sus propios Consejos, los cuales se denominan de forma diferente<sup>760</sup>.

---

<sup>757</sup> La imparcialidad puede entenderse como la falta de designio anticipado en favor o en contra de alguien o de algo, que permite proceder con rectitud, requisito que se pone en duda en la configuración del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A modo de ejemplo, el artículo 2.1.f) de la *Ley de Transparencia* estatal incluye, en su ámbito subjetivo de aplicación, a instituciones tales como el Tribunal de Cuentas o el Defensor del Pueblo, a la vez que el artículo 36 de la citada *Ley*, establece que la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno debe incluir, entre sus miembros, a representantes de dichos órganos.

<sup>758</sup> La independencia puede entenderse como la no dependencia de otros, sostener una actividad sin admitir intervención ajena, requisito que se pone en duda en la configuración del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A modo de ejemplo, el artículo 11 de la *Ley de Transparencia* estatal señala que el Presidente de dicho Consejo debe desempeñar su cargo con dedicación absoluta, plena independencia y total objetividad, sin estar sujeto a mandato imperativo, ni recibir instrucciones de autoridad alguna. Sin embargo, el artículo 9.1 de dicha *Ley*, establece que el citado Presidente debe ser nombrado por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

<sup>759</sup> La neutralidad puede entenderse como la no participación en ninguna opción susceptible de conflicto requisito que se pone en duda en la configuración del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A modo de ejemplo, el artículo 2.1.f) de la *Ley de Transparencia* estatal incluye, en su ámbito subjetivo de aplicación, a las Cámaras Legislativas del Estado español, a la vez que el artículo 36.1.b) y c) de la citada *Ley*, establece que la Comisión de dicho Consejo debe incluir, entre sus miembros, a un diputado y a un senador.

<sup>760</sup> A título ejemplificativo, en Canarias se denomina “*Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública*”; en Cataluña, “*Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública*”; en Andalucía, “*Consejo de Transparencia y Protección de Datos*”; en Murcia, “*Consejo de la Transparencia*”; en La Rioja y en Valencia, no se ha previsto la creación de ningún órgano autonómico específico; en el Proyecto de Ley de Castilla y León, a tal órgano se le denomina “*Comisionado de Transparencia*”; y en el Proyecto de Ley de Castilla-La Mancha, “*Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno*”.

#### **VI.4.2.- Las garantías para el ciudadano**

Cotino Hueso (2014:54), señala la vinculación entre la Transparencia activa y pasiva de las instituciones, de tal modo que: “*la regulación de la información activa implica la regulación de las circunstancias del ejercicio del derecho*”, por lo que “*la efectividad de la normativa existente sobre información activa y la de las garantías ante el incumplimiento quedan vinculadas a este derecho fundamental*”.

A su vez, Rollnert Liern (2014:91), afirma que el derecho de acceso a la información pública es una de las facultades o potestades protegidas por el derecho fundamental a la libertad de información, pero sólo una de ellas. Por eso, puede afirmarse que la primera garantía para el ciudadano en materia de Transparencia Pública es la creación de este órgano y el desarrollo de todas las funciones que tiene encomendadas.

En base a lo anterior, al ciudadano, la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre* le habilita para la interposición de un recurso contencioso-administrativo y, de manera especial, a la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Así, 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<sup>761</sup>.

En lo referente al proceso que debe desarrollarse, primeramente, la reclamación ciudadana se puede interponer en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. En tal sentido, la tramitación de la reclamación se debe ajustar a lo dispuesto en materia de recursos en la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*.

Después, la reclamación puede prosperar o puede denegarse. En caso de producirse la denegación del acceso a la información y ésta se fundamente en la protección de derechos o de intereses de terceros, se otorga, con carácter previo a la Resolución de la reclamación, un trámite de audiencia a las personas que puedan resultar afectadas, para que aleguen lo que a su derecho convenga.

---

<sup>761</sup> La normativa autonómica se desarrolla en una dirección similar a lo que lo hace la normativa estatal.

Posteriormente, el plazo máximo para resolver y notificar la resolución es de tres meses, transcurrido el cual y sin que ésta se haya producido, la reclamación se entiende desestimada. Además, existe la obligación de que las Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se publiquen, previa disociación de los datos de carácter personal que contengan, por medios electrónicos y en los términos en que se establezca reglamentariamente, una vez hayan sido notificadas a los interesados.

La competencia para conocer de dichas reclamaciones corresponde al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico.

#### **VI.4.3.- La responsabilidad por incumplimiento**

Al igual que es importante que el poder público sea transparente e informante, igual de relevante es que éste sea responsable con las decisiones y las actuaciones que, en base a ello, se emprendan. Dicha responsabilidad opera en una doble dimensión (Martínez Martínez, 2014:429): a) para subsanar la deficiente actuación de la Administración Pública en cualquier ámbito que en que desarrolle su actividad; y b) resarcido al ciudadano de los perjuicios que causen por tal hecho.

Lo primero que conviene puntualizar es que la *Ley de Transparencia* estatal no prevé un régimen específico de responsabilidad de la Administración Pública<sup>762</sup> en el caso de que el ciudadano consulte un medio de difusión previsto legalmente y ésta no sea correcta, actual y digna de confianza por parte del ciudadano o se cometa cualquier otro tipo de error o inactividad al respecto.

Es más, la existencia y la cantidad de supuestos de responsabilidad de la Administración Pública en materia de información dependen de variables tan diversas como pueden ser el tipo de funcionario que suministra la información, el tipo de ciudadano que la recibe o el tipo de información suministrada (Galán Galán, 2003:39).

Algunos de los supuestos a que se hace referencia pueden ser los siguientes:

---

<sup>762</sup> De la Nuez Sánchez-Casado (2014:64), advierte que, al igual que la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, no establece un régimen de infracciones y sanciones efectivo, “*tampoco existe, por el momento, un régimen de incentivos positivos que pueda favorecer el cumplimiento espontáneo, primando a los gestores transparentes y penalizando a los opacos*”.

- a) Falta absoluta de respuesta a las solicitudes de petición de información, derivada de los artículos 42.1 y 89.4 de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre* y del artículo 20.1 de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*: absoluta impunidad patrimonial, fruto del silencio negativo de la Administración Pública. Al respecto, Blanes Climent (2014:613) afirma que “*no resulta justo que la Administración Pública obtenga el beneficio de la irresponsabilidad derivada de su propio incumplimiento*”.
- b) La respuesta tardía a la información: impunidad patrimonial, pues el desajuste entre el plazo legal para resolver y el que puede durar un procedimiento no es motivo suficiente para exigir dicha responsabilidad patrimonial. Existen otros motivos como son la complejidad del asunto de que se trata, la duración aproximada de otros litigios similares, la actuación del órgano instructor o la conducta del recurrente (Aguado i Cudolá, 2001:243).
- c) La información errónea o incompleta: si la información se suministra por escrito, es más fácil demostrar el error que si ésta se presenta de manera oral. Cuanta más información suministre la Administración Pública, más probabilidad hay de que se incrementen las expectativas indemnizatorias o revocatorias de ésta. Por ello, son abundantes las cláusulas de exoneración de responsabilidad que se han ido aprobando<sup>763</sup>.
- d) La información indisponible: si la información electrónica no está disponible por razones técnicas o similares<sup>764</sup>, cabría responsabilidad patrimonial de la

---

<sup>763</sup> El artículo 3 de la *Orden de 22 de Octubre de 1958, por la que se dictan normas para el funcionamiento de las Oficinas de Información previstas en el artículo 3 de la Ley de Procedimiento Administrativo*, señala que “*los informes que se emitan por las Oficinas de Información tendrán exclusivamente el carácter de ilustrativo e informativo para quienes los soliciten. En consecuencia, no originarán derechos ni expectativas de derechos a favor de los solicitantes ni terceros, ni podrán lesionar derechos o intereses legítimos de los interesados o de otras personas*”. Por su parte, el artículo 15 del vigente *Real Decreto 208/1996, de 9 de Febrero, por el que se regula los servicios de información administrativa y atención al ciudadano*, crea el Libro de Quejas y Sugerencias en el que los ciudadanos pueden mostrar su disconformidad con el funcionamiento de las unidades administrativas pero que en nada paraliza o condiciona las restantes vías para exigir responsabilidad, a tenor del artículo 24 de dicho Real Decreto.

<sup>764</sup> Así, el artículo 7.1 del *Real Decreto 1671/2009, de 6 de Noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios*

Administración Pública, por no respetar unos estándares básicos de calidad en la veracidad y autenticidad de la información derivados del artículo 4.h) de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*.

- e) La información caduca o desactualizada: no es susceptible de impugnación porque no puede controlarse todo al momento pero ello no obsta para que la Administración Pública vigile la seriedad y el buen funcionamiento de su sistema informativo.

#### *VI.4.2.1.- La responsabilidad patrimonial*

En términos generales, se puede decir que la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública obliga a ésta a resarcir a los particulares de los perjuicios económicos que les irroge y que no estén obligados jurídicamente a soportar. A tal aproximación objetiva clásica<sup>765</sup>, se ha ido uniendo otra visión subjetiva en los últimos tiempos, que atiende más al sujeto que ocasiona el perjuicio que al objeto mismo dañado<sup>766</sup>.

Para el objeto de esta investigación, la *Ley* estatal básica en la materia ha preferido dotar a ésta de una responsabilidad subjetiva y no objetiva, por lo que a la hora de analizar la responsabilidad patrimonial achacable, tendremos que ir a lo dispuesto en el régimen general. A grandes rasgos, señalaré la dificultad que existe –a tenor de la regulación actual sobre Transparencia–, de determinar la responsabilidad

---

*públicas, señala que “el establecimiento de una sede electrónica conllevará la responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma”.*

<sup>765</sup> Recuérdese que el artículo 106.2 y 139 del vigente *Texto Constitucional*, alude a la responsabilidad patrimonial objetiva, al señalar que: “*los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos*”, y que la *Ley de Procedimiento Administrativo de 1992* desarrolla tal extremo con mayor profusión.

<sup>766</sup> Claro ejemplo lo constituye el artículo 4.h) o 10 de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio*.

patrimonial en materia de información pública, pues como es conocido comúnmente deben acontecer los siguientes requisitos<sup>767</sup> para que tal responsabilidad sea efectiva:

- a) Que exista un hecho imputable a una Administración Pública, en el que el daño producido pueda acreditarse en una actividad cuya titularidad corresponda a un órgano público. Para ello, es importante seguir avanzando en la función informadora institucional.
- b) Que se produzca un daño antijurídico, injustificado, una lesión resarcible, que quien o sufra no tiene el deber jurídico de soportar y que, además, sea evaluable económicamente, efectiva e individualizada.
- c) Que exista una relación de causalidad directa y eficaz entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido.
- d) Que se trate de un caso fortuito, en el que la causa del accidente productor del daño sea desconocida.

Dicho esto, resulta conveniente señalar que es imputable a la Administración Pública la responsabilidad patrimonial por el suministro de información errónea o incompleta –aunque resulte difícil de demostrar–, justificado en el mal funcionamiento del servicio público de información<sup>768</sup>, pues crea una apariencia jurídica sólo a ella imputable.

#### VI.4.2.2.- La responsabilidad disciplinaria

La responsabilidad subjetiva de la Administración Pública es la que tiene cabida en la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*. Así, el artículo 9.3 de la *Ley de Transparencia*

---

<sup>767</sup> Así se desprende del contenido de la *Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de Mayo de 1994*, de la *Sentencia del Tribunal Supremo, de 6 de Febrero de 1996* y de la *Sentencia de la Audiencia Nacional, de 18 de Junio de 2002*.

<sup>768</sup> Como ejemplo ilustrativo, el Punto 5º del *Informe del Consejo de Estado de 17 de Mayo de 2001* (Expediente 997/2001, Trabajo y Asuntos Sociales), señala lo siguiente: “*la Administración ha inducido con su actuación y manifestación a una conducta pasiva de la afectada que ha redundado, a la postre, en daño cierto, pudiendo admitirse que existe perjuicio unido causalmente a la información suministrada, siendo, por tanto, procedente, en aplicación del principio de indemnidad, estimar la solicitud de indemnización*”.

estatal establece que el incumplimiento de las obligaciones de difusión de información pública puede considerarse como una infracción grave.

A su vez, el artículo 145 de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre*, reconoce este tipo de responsabilidad para cuando se hayan causado daños por dolo, culpa o negligencia grave. Sin embargo, se puede señalar que existe una absoluta impunidad de los empleados públicos ante dichos daños, debido a diferentes causas como pueden ser: la responsabilidad mediata o inmediata en el dolo, el pago de las indemnizaciones a través de dinero público que hace que el daño se reparta entre todos los ciudadanos, no se requiere simple negligencia del empleado público sino que los hechos los haya realizado con dolo que no es fácil de acreditar, excesivo paso del tiempo que hace que el cambio electoral traiga nuevos representantes que no persigan las mismas causas.

Por otra parte, el deber de secreto y de sigilo de los empleados públicos en el ejercicio de sus funciones pretende evitar que los datos sean utilizados para una finalidad diferente de aquella para la que fue recabada, que sean objeto de nuevas revelaciones.

A pesar de que el artículo 26.2.a).1º de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre* instaura el principio general de Transparencia en la gestión de los asuntos públicos y en el artículo 26.2.b).7º de ésta señala que la Transparencia es un principio general de actuación, sólo se considera infracción muy grave el incumplimiento de las obligaciones de publicación o suministro de información presupuestaria y económico-financiera (artículo 27.k), y no todas las demás.

Por su parte, las infracciones disciplinarias que recoge la *Ley de Transparencia estatal* son de dos tipos: a) como una infracción muy grave, la publicación o utilización indebida de la documentación o la información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función<sup>769</sup>; y b) como una infracción grave, no guardar el debido sigilo respecto a los asuntos que se conozcan por razón del cargo, cuando causen perjuicio a la Administración Pública o se utilice en provecho propio<sup>770</sup>.

De esta manera, puede afirmarse que la información errónea o la incompleta, la indisponible y la desactualizada no generan responsabilidad disciplinaria o patrimonial

---

<sup>769</sup> Tal y como se recoge en el artículo 29.1.d) de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*.

<sup>770</sup> Tal y como se recoge en el artículo 29.2.d) de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*.

de los empleados públicos, al igual que es difícil demostrar la responsabilidad patrimonial propia de las Administraciones Públicas.

Como apunte de interés, conviene destacar que la *Ley 12/2014, de 16 de Diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de Murcia*, incluye un régimen disciplinario estatal en materia de información pública para las autoridades públicas y las personas que ejercen funciones o prestan servicios públicos de la forma que sigue a continuación:

- a) Como faltas muy graves: a') el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa; b') la denegación arbitraria del derecho de acceso a la información pública; y c') el incumplimiento de las resoluciones dictadas en materia de acceso por el Consejo de la Transparencia de la Región en relación con las reclamaciones que se le hayan presentado.
- b) Como faltas graves: a') el incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa; b') el incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información pública; c') la falta de colaboración en la tramitación de las reclamaciones que se presenten ante el Consejo de la Transparencia de la Región; o d') suministrar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad.
- c) Como faltas leves: a') el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa; o b') el incumplimiento injustificado de la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información pública.

#### VI.4.2.3.- La responsabilidad penal

En una ley como la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, donde se han establecido unos límites tan extensos a la información, resulta “*casi inviable la tutela penal*” (Fernández Ramos, 2003:195). No obstante, cabría destacar dos tipos delictivos aplicables al caso de suministro de información, quienes exigen comisión dolosa, a sabiendas, muchas veces difícil de probar, y que son los siguientes:

- a) El delito de prevaricación: regulado en el artículo 404 de la *Ley Orgánica 10/1995, de 23 de Noviembre, del Código Penal*, el cual se comete cuando una autoridad o empleado público, con capacidad para dictar resoluciones, lo hace de manera arbitraria a sabiendas de su injusticia, incumpliendo el correcto servicio prestado al ciudadano manifestado en los artículos 103 y 106 de la *Constitución Española*. Doctrina y jurisprudencia confluyen en que, el principio de intervención mínima del Derecho Penal y la falta de motivación expresa, son dos frenos que impiden que la omisión del suministro de información no se considere un delito penal para el empleado público. Sin embargo, no puede olvidarse que el silencio administrativo es, en este caso, desestimatorio, por lo que se incumple de forma flagrante la Transparencia activa y pasiva y, con ello, la posibilidad de exigir responsabilidades penales.
- b) El delito contra los derechos cívicos: regulado en el artículo 542 de la *Ley Orgánica 10/1995, de 23 de Noviembre, del Código Penal*, el cual se comete cuando una autoridad o empleado público, a sabiendas, impide a una persona el ejercicio de otros derechos cívicos reconocidos en el Ordenamiento Jurídico vigente, creando un verdadero obstáculo a tal fin. Es lo que se ha venido produciendo entre el alcalde y los concejales de la oposición.

Del mismo modo, cabe destacar que la pena prevista y más efectiva para este tipo de delitos no es la privación de libertad sino la inhabilitación para seguir ejerciendo un empleo público que no sirva al ciudadano sino a intereses personales.

#### VI.4.2.4.- La responsabilidad civil

Se produce cuando una autoridad o empleado público comete acciones u omisiones y por ellas son condenados cometiendo una falta o un delito. Debe responder el empleado y, subsidiariamente, la Administración Pública. De igual modo que el resto de responsabilidades anteriormente aludidas, todas ellas son garantías para el ciudadano en el cumplimiento efectivo del Derecho a la Información y estimo que debieran ser mejor normadas en las *Leyes de Transparencia*.

## - CAPÍTULO VII -

### LOS PRINCIPALES FACTORES IDENTIFICATIVOS DEL CAMBIO INSTITUCIONAL

---

En el Capítulo I de esta investigación ya me he referido a que, en el estudio de las organizaciones públicas, se diferencian tres dimensiones básicas, que requieren enfoques específicos para abordar el estudio institucional y que, sin perder de vista una comprensión global de todas ellas, se pueden apreciar las sinergias que se producen entre sí. Tal y como señala Ramió Matas (1999:17), son las siguientes:

- a) La dimensión socio-técnica: de ella se resaltan los elementos clásicos y más distintivos de las instituciones como son el entorno, los objetivos, la estructura administrativa, los recursos humanos, los recursos tecnológicos, financieros y materiales, las funciones o los procesos administrativos.
- b) La dimensión político-cultural: fundamentalmente, recoge todo lo relacionado con el poder, el conflicto y la cultura organizativa. Así, las instituciones se analizan como realidades políticas donde los actores van cumpliendo sus objetivos -ya sean éstos individuales o colectivos-, mediante estrategias que se diseñan según su capacidad de control sobre los recursos y según su influencia en la adopción de decisiones.
- c) La dimensión de control y de mejora: analiza todo lo que tiene que ver con la información, el control y el cambio y la mejora organizativa. Todas las instituciones fiscalizan continuamente los elementos que las constituyen e impulsan lógicas de cambio y de adaptación de éstas a las necesidades que demanda la sociedad.

Una vez convenida la necesidad del cambio institucional, señalaré seguida y someramente sobre qué factores concretos debe incidir dicho cambio y cómo puede materializarse en la realidad político-administrativa para mejorar la función informadora institucional.

**Tabla -8- El cuadro comparativo de los criterios escogidos para examinar el acceso a la información pública desde la Ley de Transparencia, el Convenio n° 205 y la Ley de Acceso a la Información Medioambiental.**

	LTAB	CONVENIO	LAIMM
<b>1. GENERAL</b>			
a) <b>Finalidad</b>	Democrática	Democrática	Democrática
b) <b>Regulación</b>	Triple	Única	Triple
c) <b>Derechos ciudadanos</b>	No	No	Sí
d) <b>Obligaciones AA.PP</b>	No	No	Sí
e) <b>Sensibilización</b>	Sí	No	Sí
<b>2. OBJETO</b>			
a) <b>Definición</b>	Información	Documento	Información
b) <b>Titular/ Posesión</b>	Titular/ Posesión	Titular/ Posesión	Titular/ Posesión
c) <b>Poderes</b>	Ejecut., Legisl. y Judicial.	Ejecut., Legisl. y Judicial.	Ejecutivo y legislativo
d) <b>Mostrar/ Ceder</b>	Mostrar	Mostrar	Mostrar
e) <b>Mínimo común</b>	Sí	No	Si
<b>3. SUJETO</b>			
a) <b>Sujeto</b>	Público/ Privado	Autoridad pública	Autoridad pública
b) <b>Persona/ Institución</b>	Persona/ Institución	Persona/ Institución	Persona/ Institución
c) <b>Interadministrativo</b>	Sí	No	No
d) <b>Niveles de difusión</b>	Activo/ Pasivo	Pasivo	Activo/ Pasivo

4. ACCESO			
<b>a) Titular</b>	Universal	Universal	Universal
<b>b) Condiciones</b>	Sí	Sí	Sí
<b>c) Modalidades</b>	Sí	Sí	No
<b>d) Formatos</b>	Electrónico	Electrónico	Electrónico
<b>e) Medios</b>	Varios	Varios	Varios
<b>f) Licencia</b>	Sí	No	Sí
<b>g) Precio</b>	Gratuito (en general)	No	Gratuito/ Tasa
5. LÍMITES			
<b>a) Generales</b>	Sí	Sí	Sí
<b>b) Dº Propiedad</b>	Sí	Sí	Sí
<b>c) Acceso parcial</b>	Sí	Sí	Sí
<b>d) Disociación</b>	Sí	Sí	No
6. CONTROL			
<b>a) Recurso admón</b>	No	Sí	Sí
<b>b) Recurso jurídico</b>	Sí	Sí	Sí
<b>c) Garantías</b>	Sí	Sí	Sí
<b>d) Responsabilidad</b>	Sí	Sí	No
<b>e) Evaluación</b>	Sí	Sí	Sí

7. PROCEDIMIENTO			
<b>a) Solicitud</b>	Sí	Sí	Sí
<b>b) Motivación</b>	No	No	No
<b>c) Información</b>	Sí	Sí	Sí
<b>d) Inadmisión</b>	Sí	Sí	Sí
<b>e) Notificación</b>	Sí	Sí	En caso de negativa
<b>f) Resolución</b>	Sí	Sí	Sí
<b>g) Silencio</b>	Negativo	Positivo	No establece nada
<b>h) Plazo</b>	1 mes + 1 mes	2 meses	1 mes + 1 mes
<b>i) Competente</b>	Sí	No	Quien la posea
<b>j) Normativa sectorial</b>	Sí	Sí	Sí
8. ORGANIZACIÓN			
<b>a) Unidad/ Sistema</b>	Sí	Sí	Sí
<b>b) Calidad</b>	Sí	No	Sí
<b>c) Órgano competente</b>	Sí	No	Sí
<b>d) Relaciones</b>	Sí	Sí	Sí

Fuente: *elaboración propia*

Como ya he señalado, las diferentes leyes españolas que, de forma transversal o directa, se ocupan de regular el acceso a los activos de información pública, tienen diferencias importantes en su contenido y entre ellas. No obstante, destacaría el papel preponderante de la *Ley de Acceso a la Información en Materia Medioambiental*, porque ésta es la que más avanzada estuvo en su tiempo y la que ha introducido incluso más avances significativos en tal materia. ¿Qué factores condicionan el cambio institucional en cada una de las dimensiones abordadas? Haré alusión a algunos de los más importantes a continuación.

## **VII.1.- Los factores identificativos del cambio institucional en la dimensión socio-técnica de la Administración Pública**

### **VII.1.1.- Los cambios en la prestación del servicio**

En primer lugar, resulta necesario que se detallen las características concretas con las que se prestará el servicio de información pública desde la función institucional. Con ello me refiero a que el legislador, en materia de acceso, establezca un mínimo común –más allá del que impone la *Ley 19/2913, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno*–, a fin de asegurar la prestación de un servicio básico de información pública para todos los ciudadanos.

En el sentido antedicho, Aguado i Cudolá (2001:390) sostiene que la razón de ser del servicio de información pública radica en el derecho continuado de los ciudadanos a saber y no se limita al conocimiento de su estatuto jurídico de derechos y obligaciones sino también a otros asuntos de interés general.

De igual modo, Blanes Climent (2014:49) apunta que: *“lo decisivo no es la naturaleza pública o privada de la entidad que posea la información, sino que ésta pueda afectar a los derechos o intereses de los ciudadanos, o sea de interés general”*. Lo importante es que pueda asegurarse un mínimo de información pública a todos para, a partir de ese momento, continuar hacia nuevos horizontes expansionistas. La delimitación tan poco acertada de lo que se entiende por Transparencia activa, las excepciones tan dilatadas a su acceso y la profusión normativa existente en tal materia, hacen casi imposible el cumplimiento de tal propósito.

Sommermann (2010:18) sostiene, por su parte, que: *“el fenómeno de la difusión del principio de Transparencia tiene que ser analizado más bien ante el trasfondo de las condiciones cambiantes de la democracia y del Estado de Derecho”*. El derecho de acceso constituido en la transición democrática, no es válido para una sociedad actual como la nuestra, donde las Tecnologías de la Información y de la Comunicación provocan la aceleración, en tiempo y forma, de los activos de información pública.

Tal y como señala Rollnert Liern (2014:77), la postura mayoritaria –con la que coincido plenamente–, es la que considera que el Derecho de acceso debiera haberse regulado por Ley Orgánica y no por Ley Ordinaria, puesto que éste queda amparado en

el derecho a la libertad de información recogido en el artículo 20.1.d) de la *Constitución Española* y su interpretación debe hacerse de conformidad con los Tratados Internacionales ratificados por España. De igual modo hubiera sido preciso incluir la Transparencia activa de las instituciones bajo tal libertad, siendo de ineludible cumplimiento para éstas últimas la función informadora institucional. Nótese que en la tramitación parlamentaria de la Ley de Transparencia estatal, fueron numerosas y rotundas muchas de las voces que pidieron la aprobación, por Ley Orgánica, del Derecho de acceso a la información, tanto en las comparecencias ante la Comisión Constitucional del Congreso como en las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios<sup>771</sup>.

De igual modo, se persigue alcanzar una Administración Pública democrática, donde el “*ejercicio de la función pública se efectúe de acuerdo con los parámetros constitucionales que orientan su actuación: a) el servicio prioritario a los intereses generales; b) el sometimiento pleno a la ley y al derecho; y c) la absoluta objetividad en el cumplimiento de sus fines*”<sup>772</sup>; ya que la finalidad en el acceso es democrática porque, en la reutilización no va a acontecer un mismo objetivo.

A su vez, Baena del Alcázar (1985:33) sostiene que, en el caso de las Administraciones Públicas: “*no es legítimo considerar sólo un fin o un grupo de fines concretos, sin tener en cuenta que en ella se da la máxima interacción de fines, íntimamente ligados a la existencia de la sociedad misma, vertebrada por el poder*”. Ni la Transparencia ni el acceso deben ser vistos como una finalidad propia, sino como el instrumento que posibilita el ejercicio de otros derechos y libertades.

---

<sup>771</sup> Merecen especial mención las enmiendas 1º, 2º, 3º, 15º, 333º, 334º, 347º, 363º y 74º, 206º, 208º, a la totalidad del *Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* (121/000019), presentadas por UpyD e Izquierda Plural respectivamente, publicadas en el Boletín Oficial de Cortes Generales-Congreso de los Diputados, Serie A, nº 19-3, de 2 de Julio de 2013. De igual modo, las intervenciones en defensa de dichas enmiendas, las cuales figuran en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisiones) nº 248, de 23 de Enero de 2013*, correspondiente a la Sesión Extraordinaria nº 9 de la X Legislatura y el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno y Diputación Permanente) nº 136, de 12 de Septiembre de 2013*, correspondiente a la Sesión Plenaria nº 127 de la X Legislatura.

<sup>772</sup> Tal y como se puede deducir del Fundamento Jurídico 2º de la *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección 1ª), de 30 de Julio de 2014* y del Fundamento Jurídico 2º de la *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección 1ª), de 23 de Enero de 2014*.

### VII.1.2.- Los cambios en la estructura

De nuevo, puede observarse cómo la estructura de las organizaciones públicas es uno de los aspectos que deben analizarse en profundidad para entender mejor el modo en que puede llevarse a cabo un correcto acceso a la información pública, toda vez que este recurso, en la actual Sociedad Tecnológica, es de vital importancia para el bienestar del ciudadano. Así, tal y como afirma Menéndez Alzamora (2013:146), *“es necesario que la esfera pública se levante sobre un orden institucional sólido y consolidado. Sin instituciones políticas que vertebrén la acción política en la esfera pública es imposible construir un auténtico Estado Social”*.

Así, en cuanto a los cambios que deben operar en la estructura organizativa en materia de información pública, muchas leyes autonómicas abogan por el mantenimiento de las unidades administrativas con que contaban hasta este momento, a modo de un servicio concreto de información. Personalmente, estoy de acuerdo con tal opción, siempre y cuando dichas unidades vayan adquiriendo la infraestructura tecnológica necesaria para cumplir eficazmente su función informadora institucional.

Por su parte, Fernández Ramos (1997:318) sostiene que: *“en lugar de tratar de “democratizar” las estructuras administrativas, lo cual plantea serias objeciones constitucionales, se trata de extender la información sobre las actividades de la administración al conjunto de la ciudadanía –sin necesidad de intermediarios organizacionales–, posibilitándose así –mediante esta democratización de la información– un control de la acción administrativa por la opinión pública”*. Estimo que la Administración Pública tiene una marcada dimensión política, en virtud de la cual, está obligada a prestar el mejor servicio posible de información pública al ciudadano; y ello debe hacerlo, no como si se tratase de una función o una competencia más, sino como fruto de la propia rutina de funcionamiento interno, del quehacer diario de sus actividades.

Estoy también de acuerdo con Álvarez Martín (2012:428), cuando éste señala que la Transparencia sería una ficción sin las Nuevas Tecnologías, pues ellas están haciendo posible que sea operativo y eficaz el tal ansiado cambio institucional.

De igual modo, Blanes Climent (2014:654), afirma que: *“sin perjuicio de la potestad autoorganizatoria de cada entidad pública, el servicio de información debiera*

*ser considerado un servicio público de interés general y aprobar una regulación básica para todas*". Coincidimos plenamente con el autor, máxime si reafirmamos que el Derecho a la Información Pública es un derecho fundamental y que debe de garantizarse su ejercicio a todo ciudadano.

Por otra parte, Arena (2004:413) arguye que el cambio puede materializarse: *"transformando potencialmente todas las instituciones en redes de organizaciones y todas las organizaciones en redes de unidades elementales"*. Se trataría, pues, de un esquema sistémico, en el que saldrían beneficiados tanto los ciudadanos como las propias instituciones.

Para finalizar este punto, citaré a Chevalier y Loschak (1986: 321), para quienes: *"el aparato del Estado no obtiene ya su autoridad del alejamiento, del distanciamiento, sino muy al contrario, de su apertura"*. Las instituciones tienen la tarea de acercarse al ciudadano, la cual pueden cumplir desarrollando una verdadera función informadora institucional.

### **VII.1.3.- Los cambios en los procesos**

Desde esta dimensión organizativa, es preciso que se realice una gestión adecuada de todo el ciclo de difusión informativa, para que el tratamiento de los activos de información pública sea el más homogéneo e interoperable posible.

En necesario, por otra parte, que el ciudadano cuente con unos medios ágiles, más sencillos y más accesibles para obligar así a las instituciones a facilitar información en tiempo y forma. La puesta a disposición de la información se ha convertido en una técnica indispensable y, en numerosas ocasiones, de mayor relevancia que el propio activo informativo.

García de Enterría Martínez-Carande (1995) sostiene acertadamente que: *"la ausencia de quejas o de reclamaciones puede ser debida a un consenso manipulado, o al fatalismo, a la desesperación, a la apatía, a la internalización por el dominado de los valores y creencias del dominador, a la adaptación del oprimido a la opresión, la cual desarrolla, característicamente, una cultura del silencio"*. Estimo que deberían haberse dispuesto mejores mecanismos de control y de garantías al ciudadano en materia de

información pública, ya que la discrecionalidad del órgano competente tiene un marcado papel en la Resolución.

Respecto a lo anterior, Rodríguez-Arana Muñoz (2007:32), afirma que: “*cuando no hay Transparencia, es que hay algo que ocultar. Cuando la acción administrativa transita por aguas turbulentas, cuando estamos en el reino de la confusión, de la ambigüedad, de la calculada abstracción, entonces ni hay Transparencia ni hay objetividad. Lo que hay es, lisa y llanamente, arbitrariedad, que es la ausencia misma de racionalidad*”. Postulo, pues, el principio de máxima difusión de información pública, para que la luz del sol pueda ser “*el mejor insecticida*” contra este tipo de prácticas.

Por su parte, Escapa Castro (2012:36) reconoce que: “*la Administración General del Estado tiene un largo camino que recorrer en este sentido, ya que gran parte de sus procesos internos fundamentales siguen apoyados en procedimientos manuales y escasamente eficientes, los sistemas de información de que dispone se hallan fragmentados entre los diferentes ministerios y no existe un órgano con los consumidores de contenido enriquecen el ecosistema al convertirse en productores la atribución de definir y ejecutar un plan estratégico de servicios de información para la Administración General del Estado*”. Es preciso, pues, eliminar esas dinámicas cuanto antes para romper, con ello, la rutina aquiescente en las organizaciones y lograr que interactúen con otras e intenten homogeneizar procedimientos y simplificar tiempos.

Como se puede observar la labor que desarrolla la Administración Pública se manifiesta a dos niveles: a) a nivel externo –mejorando su relación con los ciudadanos-; y b) a nivel interno –agilizando los procedimientos y llevando a cabo una gestión eficaz-. Estos dos niveles se conforman, en realidad, dentro de sendas estructuras de operatividad, denominadas *Front Office* y *Back Office*, ya que:

- a) Por una parte, el *Front Office*: es la cara visible de la organización, su “*escaparate*”, aquello que el ciudadano puede observar de la Administración Pública. Éste constituye el diseño que permite a la organización relacionarse con la sociedad. Y si, hasta hace relativamente poco, relacionábamos el *Front Office* con las Oficinas de Atención al Ciudadano, ahora son las Sedes Electrónicas de las organizaciones públicas las que, sin lugar a dudas, ocupan esa posición.

- b) Por otra parte, el *Back Office*: es la cara no visible de la organización, la “*trastienda*”, allí donde se desarrollan los procesos internos, la planificación y las tareas propias de funcionamiento de la Administración Pública. Nadie que no forme parte de ella puede acceder a su contenido y no hay un contacto directo de esta estructura con el ciudadano.

#### **VII.1.4.- Los cambios en los medios**

Dentro de esta dimensión o aspecto, es preciso que la Administración Pública cuente con los recursos necesarios para facilitar la difusión de la información pública que, muchas veces no se trata de incrementarles, sino de distribuirles y saber invertirles bien.

Como factor crítico de análisis, el incluir un precio a la información pública, no es del todo sencillo, pues señala acertadamente Blanes Climent (2014:294), “*es necesario encontrar un equilibrio entre la necesidad de financiar el coste derivado de facilitar la información y el derecho de los ciudadanos a acceder a la misma*”.

Si se abren enormemente los activos de información pública (Curtin, 2000), el exceso de información es tan peligroso como la carencia de ésta, ya que pueden generarse ciclos de desinformación por saturación de producto. Sin embargo, mi criterio es que se cuenta con herramientas capaces sintetizar esa información, y que siempre será mejor que ésta venga ya filtrada por las instituciones de poder.

Velasco Rico (2014), a su vez, sostiene que: “*la información puede tener un valor económico destacado y las Administraciones Públicas y el Sector Público generan y disponen de un caudal inmenso de datos y documentos, aunque hay que tener en cuenta que la nueva Ley no regula actividad económica alguna ligada a la reutilización de la información, ni por parte de las Administraciones Públicas, ni por parte de empresas u otros terceros privados*”. En base a lo anterior, sostengo que este cambio institucional antecede al cambio económico, porque con tales distorsiones se puede ensombrecer las virtudes en el uso cualificado de datos.

Autores como Cotino Hueso (2014:51), afirman que: “*la reutilización es más un (info) negocio que democracia, sin perjuicio de que los datos abiertos reutilizables*

*puedan servir para dar mejor información sobre el funcionamiento y los gastos del poder público*". Tal visión no es del todo desacertada por lo que, en mi opinión, sería necesario invertir la dinámica para que la reutilización de información sea, ante todo, un elemento democrático y no únicamente un componente del mercado.

Por su parte, Potel (2013:37) destaca que *"los datos pueden estar disponibles, pero eso no significa que puedan ser utilizados por cualquier motivo"*. En base a lo anterior, la Ley impone ciertos requisitos para el uso de la información y ciertos límites para la mala utilización de datos. Así, si la *Ley de Transparencia* no se cumple correctamente, se corre el riesgo, como apunta González Pérez (2006), de que la aprobación de esta Ley termine generando un gasto público mayor y un incremento de la burocracia.

## **VII.2.- Los factores identificativos del cambio institucional en la dimensión político-cultural de las Administraciones Públicas**

### **VII.2.1.- Los cambios en la cultura organizativa**

Naessens (2010:2127) afirma que *"la Transparencia es una recién llegada a la práctica democrática"*, pero no por ello debe cejar en nuestro empeño de utilizarla para lograr el máximo nivel de difusión de información pública, y la máxima apertura del poder político.

En este sentido, Blanes Climent (2014:43) sostiene que: *"la Transparencia necesita dos ingredientes esenciales. Sin una verdadera voluntad política de querer ser transparentes, las leyes no sirven para nada. Y sin una auténtica exigencia ciudadana de querer saber, tampoco se puede esperar que los poderes públicos se esmeren mucho en ser transparentes"*. Coincido nuevamente con este autor, pues considero que la voluntad política y la ciudadana, aportan sentido a nuestro sistema político.

El beneficio de esa nueva cultura hacia la Transparencia para Guichot Reina (2014a) es que: *"la Transparencia es un derecho de ciudadanía al servicio de la democracia, no un derecho instrumental"*. Yo pienso que es un principio general pero de gran importancia y relevancia en el presente contexto social.

De esta forma, Alonso Timón (2012:43) sostiene que la *Ley de Transparencia* es: “*un buen termómetro de salud democrática, no sólo por la medición del funcionamiento transparente u opaco de nuestras instituciones, sino por la sensibilidad en la exigencia de funcionamiento democrático de las mismas que demuestren tener los ciudadanos españoles*”. A tenor de la redacción del texto y de la profusión normativa autonómica y sectorial, estimo que la labor no resulta nada sencilla.

### **VII.2.2.- Los cambios en las reglas formales**

Unida a la anterior reflexión, parece que se tiene que ser un auténtico experto en la materia, para poder saber si se puede tener acceso a la información que posee la Administración Pública (Lozano Cutanda, 2013). Es preciso establecer una normativa jurídica básica para normar comúnmente el acceso a la información pública, pues ya de por sí son excesivamente amplias y discrecionales las restricciones ya impuestas a ella.

En tal sentido, no se puede “*instrumentalizar la protección de datos*” (Piñar Mañas, 2009) para intentar ocultar cualquier clase de información basada en este supuesto. El legislador no ha actuado con atino a la hora de delimitar el ámbito de las restricciones a la información pública, dejando juicios de interpretación constantes al operador jurídico para que actúe en cada caso según su criterio. Esto genera una total inseguridad en la aplicación de la norma y una falta de garantías al ciudadano para defenderse en tales supuestos.

Ya he tenido ocasión de manifestarlo pero reitero que es preciso desarrollar una auténtica cultura de Transparencia y, desde ella, un efectivo derecho de acceso a la información pública. Por ello, Sanz Salla (2010:230) pone como ejemplo ilustrativo la *Constitución Americana*, la cual, aunque no establece una regulación explícita sobre el citado derecho de acceso, ha propiciado que “*se haya construído un acervo normativo sobre el acceso a la información que obra en manos de los poderes públicos*”.

Por su parte, Arce Janáriz (2013:67), realiza una aportación interesante, ahondando en la necesidad de la efectiva publicidad “*de toda ley y de toda la ley*”. Así, señala que conformarse, hoy día, con satisfacer la exigencia legal de publicitar las normas mediante su inclusión en los boletines oficiales correspondientes, tiene sólo una importancia relativa. Para el referido autor, lo que verdaderamente es asegurar que los

destinatarios de las normas tengan una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultan evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento. Resulta así inevitable preguntarse si, para conocer una norma, se requiere no un instrumento, sino decenas de ellos, por la prolija legislación que se está aprobando en la actualidad.

En el mismo sentido referido, García-Moreno Rodríguez (2013b:72), apunta a que el Ordenamiento Jurídico español se ha caracterizado en los últimos años por una *“exagerada profusión o, si se prefiere, incontinencia legislativa, que de manera más gráfica ha venido a denominarse motorización legislativa”* que, en palabras del autor, *“ha de atemperarse o moderarse, en definitiva, de reconducirse a extremos de comedimiento y mesura dentro de una prudencia y cautela que debiera ser su razón de ser”*.

La regulación de la Transparencia llevada a cabo por las Comunidades Autónomas no cumple únicamente una finalidad simbólica en su Ordenamiento Jurídico, sino que queda reconocida, del mismo modo, su fuerza normativa, a tenor del contenido del Fundamento Jurídico 4º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de Diciembre de 2007*, que señala al respecto: *“no es, en definitiva, la igualdad de derechos de las Comunidades lo que garantiza el principio de igualdad de derechos de los ciudadanos, como pretende el Abogado del Estado, sino que es la necesidad de garantizar la igualdad en el ejercicio de tales derechos lo que, mediante la fijación de unas comunes condiciones básicas, impone un límite a la diversidad de las posiciones jurídicas de las Comunidades Autónomas”*. Es más, tal y como señala Cotino Hueso (2014:70): *“hay que estar vigilantes del desarrollo de las normas de Transparencia para intentar evitar que las normas autonómicas sean meras reiteraciones de la Ley estatal, sin apuntalar las debilidades de ésta. Si no se da este activismo y práctica, la Transparencia volverá al reducido ámbito de interés anterior”*.

De todo lo anterior, cabe concluir que los cambios formales para evitar regulaciones asistemáticas, heterogéneas y profusas en este objeto de investigación, es lo que va, seguidamente, a incentivar mi posible solución ante tal panorama legislativo. No obstante, comparto la afirmación de Crozier (1992:172), al señalar que no se decreta tampoco por leyes, aunque sean excelentes, ya que *“se conquista poco a poco por la*

*experiencia si las regulaciones que no pueden dejar de limitarla son favorables. Al Estado toca hacerlas emerger y mantenerlas, al político guiar el Estado. A uno y otro, invertir en el conocimiento y en las ocasiones de aprendizaje”.*

### **VII.2.3.- Los cambios en el poder y el conflicto**

Desde esta dimensión, comparto la visión de Bugaric (2004) cuando afirma que es preciso atender al principio de máxima Transparencia pública, con las debidas excepciones, estando éstas muy bien tasadas y sin que den lugar a una mayor inseguridad jurídica. No es viable que la institución pública que tenga en su poder o sea titular del dato, pueda arbitrar y decidir sobre su posible difusión o no.

Por su parte, Blanes Climent (2014:382) destaca que “*el impulso de la información activa es fundamental para evitar que los poderes públicos dejen de atender el interés general en beneficio propio*”. Hasta ahora, el legislador ha puesto el énfasis en regular la Transparencia pero no la activa, que ha nacido a la vida jurídica con la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*. Como ya he tenido ocasión de manifestar, el ciudadano es titular del poder público y como tal, debe conocer el mismo, siendo una verdadera obligación para la Administración Pública satisfacerle en tal aspecto.

Hay que dar cabida a la “*ineludible necesidad de coordinar criterios*”<sup>773</sup> entre el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Estatal de Protección de Datos. Al respecto, para determinar si una información puede ser publicitada o no, se debe conjugar dos realidades muy distintas –Transparencia y Privacidad–, y cuyas diferencias esenciales serán, básicamente, las siguientes: a) la privacidad se regula por una ley fundamental y la Transparencia por una ley ordinaria; b) la *Ley de Transparencia* engloba tres finalidades y la *Ley de Protección de Datos de Carácter Personal* sólo una; c) la dificultad de la Transparencia estriba en determinar qué es el dato público, mientras que la dificultad de la Privacidad estriba en delimitar lo que es el dato de carácter personal; y d) el objetivo de *Ley Orgánica 15/1999, de 13 de Diciembre*, es trata los datos privados, mientras que el objetivo de la *Ley 19/2013, de 9*

---

<sup>773</sup> Correspondiente a la intervención que realizó el Director de la Agencia Estatal de Protección de Datos, tal y como se puede observar en la página 6 del *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisiones) nº 248, de 23 de Enero de 2013, correspondiente a la Sesión Extraordinaria nº 9 de la X Legislatura*.

de Diciembre es mostrar los datos públicos. En definitiva, una de las leyes –la de Transparencia–, salvaguarda el interés general y la otra ley –la de Protección de Datos– salvaguarda el interés particular.

**Tabla -9- El cuadro comparativo entre la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal y la Ley de Transparencia Pública**

LOPD	LTAB
1999	2013
Ley Orgánica	Ley Ordinaria
1 Finalidad	3 Finalidades
DD.FF. a la Intimidad, Honor e Imagen	DD.FF. a la Información
Excepción	Regla general
Salvaguarda el interés particular	Salvaguarda el interés general
Privacidad	Publicidad
¿Qué es dato de carácter personal?	¿Qué es información pública?
Tratamiento de datos	Difusión de datos
Deber de custodia y sigilo	Principio de actuación
Estado de Derecho	Estado Social y Democrático

Fuente: *elaboración propia.*

Además, se hace necesario el lobbying porque es un fenómeno universal que ya se ha considerado en la Unión Europea al crear un registro de Transparencia para éstos<sup>774</sup>. En este sentido, coincido con el representante del Comité Ejecutivo de Transparencia Internacional España cuando señala que: “regular el lobbying consiste en regular lo que de hecho pasa, porque en España hay lobbies que están funcionando y han funcionado, que son los grupos de interés económico, financiero o tecnológico que

<sup>774</sup> A tenor del Acuerdo de 23 de Junio de 2011, entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de Transparencia para la organización y las personas que trabajan por cuenta propia y que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea.

*están permanentemente influyendo*<sup>775</sup>, pero creo que debe hacerse en una ley concreta. Los intereses de poder en tal materia pueden producir desigualdades jurídicas importantes e indefensión, y por ello es necesario su regulación y la creación de un registro público para éstos, al igual que acontece en otros países<sup>776</sup>.

Por su parte, Ramos Simón y otros (2009:44) aseveran que: “*el derecho de los ciudadanos a la información es un derecho nuclear, del que su alcance es el asunto más discutido*”. La información pública, reitero, no es un poder de prelación, es un poder relacional que deben aprovechar las Administraciones Públicas.

El principal cambio que debe materializarse es el cambio político. En este sentido, Saramago (2004:241) aboga por la necesidad de que los decisores públicos eviten adentrarse en “*excursiones gratuitas no sobre lo que no fue, aunque pudiera haber sido, sino sobre lo que fue, pero podría no haber sido*”. Por tanto, es esa capacidad de liderazgo del responsable político la que puede provocar cambios importantes en las instituciones y en la percepción que, sobre éstas, tenga el ciudadano.

La doctrina que ha tratado sobre el liderazgo político es muy amplia y variada, entre la que cabe destacar: Seligman (1950); Gardner (1986); Vanaclocha Bellver (1986); Heifetz y Linsky (2003); Ginnett, Hughes y Gordon (2002); o Villoria Mendieta<sup>777</sup> (2014a). Un actor destacado, Natera Peral (2001:176), define liderazgo político como: “*aquel fenómeno (proceso) de carácter colectivo que se desarrolla en un contexto de interacción entre el comportamiento de un actor individual (el líder), y los ámbitos de dominio político, por el cual aquél ejerce una influencia (real o percibida), no rutinaria en la actividad política, mediante la utilización, en su caso, de una gran variedad de recursos formales e informales*”.

En tiempos de crisis, un líder puede marcar ese pretendido cambio político. Así, Boin, Hart, Stern y Sundelis (2007) defienden que una crisis puede llegar de muchas

---

<sup>775</sup> Tal y como puede observarse en la página 27 del *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisiones) nº 248, de 23 de Enero de 2013, correspondiente a la Sesión Extraordinaria nº 9 de la X Legislatura*.

<sup>776</sup> Conviene reseñar que la *Ley 19/2014, de 26 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña*, ya dedica un Título específico a la regulación de los Grupos de Interés en un respectivo ámbito territorial.

<sup>777</sup> Este autor sostiene que un buen líder “*no es quien tiene las respuestas seguras, sino quien hace a la sociedad las preguntas idóneas (...), innovador no sólo en las técnicas e instrumentos de gestión, sino innovador también en los instrumentos de participación y de potenciación de la libertad de los ciudadanos*”. Así, un líder se debe a la sociedad, en la cual busca su legitimación.

formas y es fundamental, en ello, el papel que juegan los líderes para conseguir evitarla o para minimizar el daño que pueda producir, pues los ciudadanos demandan de éstos las explicaciones que ayuden a comprenderla y que generen el convencimiento certero de que no volverá a suceder.

Una crisis puede entenderse como una situación no deseada e inesperada, de desorden en el desarrollo normal de un sistema, en el que las pautas de funcionamiento cotidianas no responden a las exigencias sociales. Además, la complejidad y la vulnerabilidad creciente de la realidad social produce más propensión a la inestabilidad. Según estos autores, la crisis se caracteriza por ser una amenaza a los valores e instituciones básicas para la vida en común; por la urgencia, pues debe ser solucionada lo antes posible; y por la incertidumbre, pues, muchas veces, no se poseen datos suficientes referidos a las causas y las consecuencias de la misma. Así, el líder tiene ante sí la difícil tarea de impedir o minimizar el impacto de la adversidad de la crisis, afrontar los resultados sociales y políticos y restituir la confianza de sus seguidores en el futuro.

De ahí la dificultad de los dirigentes políticos a la hora de asumir un liderazgo estratégico, que convive en un delicado contexto de orden político, legal y moral y con un ciudadano cada vez más exigente e intransigente a las imperfecciones de los poderes públicos. Por ello, Boin, Hart, Stern y Sundelis (2007) también hablan de cuáles deben ser las competencias que deben asumir los líderes en la gestión de la crisis, entendida ésta última como un proceso dividido en cinco fases y en cada una de las cuales, el dirigente va adquiriendo habilidades y resultados.

- a) Proporcionar sentido a la crisis, asegurándose que los líderes consigan que los ciudadanos obtengan una comprensión sólida sobre lo que está ocurriendo y sobre lo que puede suceder. En esta fase, la competencia del líder pasa por crear sistemas de alerta temprana para pensar con anticipación la respuesta a las amenazas y oportunidades de futuras situaciones de crisis. Para ello, debe rodearse, si es posible, de un equipo de asesores que investigue sobre asuntos potencialmente controvertidos y que recoja información útil y veraz sobre ellos. Es labor también de los líderes el crear incentivos atractivos para segmentos de la organización más cerrados y asegurar que los asesores no les van a decir únicamente lo que quieren escuchar.

- b) Adoptar decisiones y coordinar la puesta en práctica de los esfuerzos colectivos para responder a la crisis. El líder debe conservar el control del curso de los acontecimientos, jerarquizar los recursos disponibles para satisfacer las necesidades, coordinar las unidades de trabajo y prevenir una mala comunicación que perturbe la actuación interdepartamental. En esta fase, la competencia del líder pasa por combinar elecciones estratégicas y acción concertada. Es decir, el liderazgo no sólo incluye respuestas ante la crisis sino también puede implicar cambios profundos de diseño institucional. El líder debe movilizar numerosas unidades organizativas –cada una de ellas con sus competencias, profesionales y valores-, por lo que es necesario coordinación efectiva en red de éstas a modo de descentralización inteligente, evitando respuestas impetuosas unidireccionales pero siendo conscientes de que estas respuestas contienen inevitablemente ciertas dosis de improvisación y modificación inicial de la planificación establecida para solventar la crisis. Si a lo anterior se añade la importancia que tiene la sociedad civil organizada en el proceso de planificación y decisión, si se incluye a los ciudadanos en dicho proceso, la gestión de la crisis es más receptiva y se puede asimilar y entender mejor por todos los actores del sistema político.
- c) Elaborar significados, comprender la crisis con su viabilidad dentro del sistema político, alineando la definición colectiva de la misma. El líder debe reducir la incertidumbre de la crisis y proporcionar una explicación autorizada acerca de los acontecimientos, con información exacta, clara y práctica, y así conseguir que sus decisiones sean comprendidas y respetadas. Según la doctrina mayoritaria en este sentido, la credibilidad del liderazgo puede aumentar la calidad de la respuesta a la crisis e incrementar las oportunidades de supervivencia política del líder después de que ésta ocurra. En esta fase, la competencia del líder pasa por su habilidad para comunicar, para transmitir su versión de los acontecimientos y para configurar imágenes sobre la adversidad y para configurar percepciones que canalicen el comportamiento colectivo. Según los autores, el gran error de los líderes en tiempos de crisis es que tienden a compensar el déficit de confianza haciendo promesas excesivas, lo cual genera el descrédito de los mismos una vez que los ciudadanos observan cómo éstas no se materializan en la realidad.

- d) Rendir cuentas y terminar con ello la crisis, eligiendo el momento oportuno y sin acudir a tácticas defensivas poco responsables y próximas a la confrontación política. En esta fase, la competencia del líder pasa por operar en el ámbito político, lo cual le aleja inevitablemente de los deberes de mando operacional. Se señala también cómo, al acabar la crisis, los líderes suelen perder la oportunidad para su verdadera autoevaluación y autoreflexión y, precisamente, cómo su falta de responsabilidad socava a la propia autoridad mientras que si asumiera su parte de culpa y la supiera comunicar bien, esto le serviría para reforzar su imagen y liderazgo (Querol Fernández, 2013).
- e) Extraer conclusiones, a modo de aprendizaje, de lo que ha supuesto la crisis y de las oportunidades -aprovechadas o no- derivadas de la gestión de ésta. La crisis se puede convertir en parte de la memoria colectiva y en una fuente de analogías históricas para futuros líderes. La crisis crea oportunidades para reformar y limpiar todo de nuevo y constituye una verdadera prueba de liderazgo. En esta fase, la competencia del líder pasa por recoger lecciones de su experiencia con humildad, estimular a su equipo para iniciar un programa duradero de evaluación y control, que induzca a reformas –más o menos extensas–, respecto del funcionamiento habitual de la organización y lideradas por su dirigente. Incluso, señalan los autores, que se puede llegar a la paradoja de que es probable que las reformas inducidas por la crisis provoquen crisis inducidas por las reformas.

### **VII.3.- Los factores identificativos del cambio institucional en la dimensión de control y en la mejora de las Administraciones Públicas**

#### **VII.3.1.- Los cambios para la mejora**

Tan importante como la liberación de datos a la sociedad lo es, a su vez, el mantenimiento y reajuste de la información pública a lo largo del tiempo. En este sentido, Fernández Ramos (2002:282) sostiene que *“la democracia no es tanto un estado como un proceso siempre abierto”*, y la información no deja de ser un medio

dinámico en cualquier sistema político, que precisa de un proceso de actualización permanente.

De igual manera, parece que *“la Transparencia y el derecho de acceso a la información pública regulados en el proyecto, cuentan con un sólido fundamento en diversos principios, valores y derechos constitucionales, por cuanto favorecen la libertad de información, posibilitan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, fortalecen el control democrático del poder y contribuyen a lograr una mayor imparcialidad y objetividad en el funcionamiento de las Administraciones Públicas”*<sup>778</sup>. Los beneficios del acceso, trascienden al ciudadano y a las propias instituciones, pues les ayudan a mejorar sus procesos internos y a flexibilizar sus estructuras.

Desde esta misma perspectiva antedicha, García-Moreno Rodríguez (2014:157) afirma que *“la difusión informativa, es decir, la actuación positiva que deben llevar a cabo las Administraciones Públicas para facilitar información, es un tema que gana muchos enteros”*. En referencia al artículo 5.2 del *Convenio de Aarhus*, establece que cada Parte procurará que, en el marco de la legislación nacional, las autoridades públicas pongan a disposición del público, de manera transparente, las informaciones sobre el medio ambiente y que esas informaciones sean efectivamente accesibles, en particular: a) Proporcionando al público informaciones suficientes sobre el tipo y el alcance de las informaciones sobre el medio ambiente que obren en poder de las autoridades públicas competentes, sobre las principales condiciones en que estén disponibles y sean accesibles esas informaciones y sobre el procedimiento que haya de seguirse para obtenerlas; b) adoptando y manteniendo medidas prácticas, por ejemplo: i) Elaborando listas, registros o ficheros accesibles al público; ii) obligando a los funcionarios a prestar su apoyo al público que trate de tener acceso a informaciones en virtud del presente Convenio; iii) designando puntos de contacto; y c) dando acceso gratuitamente a las informaciones sobre el medio ambiente que figuren en las listas, registros o ficheros.

Como también afirma Cotino Hueso (2006), parece ser que en Estados Unidos la Transparencia se percibe como una práctica más del buen gobierno y en la Unión

---

<sup>778</sup> Correspondiente a la intervención que realizó el Director de la Agencia Estatal de Protección de Datos, tal y como podemos observar en la página 3 del *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisiones) n° 248, de 23 de Enero de 2013, correspondiente a la Sesión Extraordinaria n° 9 de la X Legislatura*.

Europea como un prerequisite constitucional de la Democracia, es decir, ellos la consideran un medio y nosotros un fin en sí misma.

Por tanto, el mejorar el acceso a la información pública es una de las asignaturas pendientes de las instituciones, lo cual reporta un beneficio tanto al ciudadano para prestarle un servicio de calidad, como para la Administración Pública, para simplificar y reducir sus cargas burocráticas.

### **VII.3.2.- Los cambios en el control**

El último de los factores que inciden directamente sobre el cambio institucional es el control. Por una parte, a tenor de la *Ley 19/2013, de 19 de Diciembre*, es necesario que se permita al ciudadano poner en conocimiento de la Administración Pública los posibles errores, las omisiones, las desactualizaciones de información pública en los medios previstos para su difusión, con el que cumplir el principio de calidad<sup>779</sup>.

Por otra parte, es necesario también que se atribuyan competencias específicas a órganos concretos de las instituciones, para así garantizar mejor el cumplimiento de las obligaciones de difusión activa, propias de la función informadora institucional, ya que este extremo ha quedado descolgado de la citada Ley.

Como sentencia Canales Aliende (2013c:16): *“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”*. La Transparencia es piedra angular de nuestro sistema institucional y, como ya he tenido ocasión de manifestar previamente, el Derecho a la Información Pública es el valedor de ésta.

Por su parte, Martín-Retortillo Baquer (2012:105) aboga por: *“asegurar la publicidad más completa del destino de cualquier euro que salga de las arcas públicas”* y, a esta afirmación yo añadiría, no a costa del dinero de otros contribuyentes. La difusión más extensa de información, facilita ciertamente, además, la participación ciudadana y el control de la actuación pública.

---

<sup>779</sup> A título de ejemplo, así queda plasmado en el artículo 9.3 de la *Ley 29/2010, de 3 de Agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña*.

En definitiva, tal y como ha dejado claro el Tribunal Supremo: *“el acceso a la información es un medio esencial adecuado para el ejercicio de funciones públicas. Se relevancia implica que no se ponga meramente en cuestión un problema de Transparencia informativa, sino la propia racionalidad del funcionamiento del sistema democrático y del Estado de Derecho”*<sup>780</sup>.

#### **VII.4.- Especial referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de Mayo de 2012 para entender las implicaciones del cambio institucional en materia de información pública**

Para concluir este breve tema que ha centrado mi atención, haré una especial alusión a una de las sentencias jurisprudenciales que ponen de manifiesto algunos de los problemas más importantes que se derivan de la compleja regulación del acceso a la información pública en nuestra legislación vigente.

- a) Respecto al motivo del asunto: el litigio se produjo porque el demandante pidió información gubernamental. La respuesta fue que no se trataba de acceder al documento sino a la información *“no pidió acceso a determinada documentación recogida en algún archivo o registro administrativo, ni siquiera genéricamente a la documentación existente sobre cierto problema. Pidió, más bien, que se le diesen explicaciones acerca del desarrollo legislativo –poco importa si ya realizado o simplemente proyectado- del referido Convenio de la OCDE, así como de la actividad de la Administración en la materia”* (Fundamento Jurídico 4º). Por tanto, existe la compleja situación de definir, tanto el ámbito objetivo como el ámbito subjetivo del acceso a la información pública, Como señalan Muñoz Soro y Bermejo Latre (2014:237): *“queda aún lejos el objetivo de la elaboración legal de un concepto completo, exhaustivo e integral de información pública, en torno al cual pudiera desarrollarse una regulación que ponga fin a la actual dispersión normativa”*.

---

<sup>780</sup> Fundamento Jurídico 3º de la *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 4ª de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa)*, de 1 de Abril de 2003.

- b) Respecto al ámbito objetivo, los actos de gobierno: el Tribunal acordó que es un acto que debe someterse a control ciudadano y *“los ciudadanos tienen derecho - salvo en determinadas materias protegidas- a conocer la documentación recogida en los archivos y registros administrativos; pero no lo tienen a obtener explicaciones del Gobierno y la Administración sobre cualquier asunto de interés general. Sólo a las Cámaras les concede la Constitución una facultad de esa índole, precisamente para que puedan ejercer el control político sobre el Gobierno”* (Fundamento Jurídico 4º).
- c) Respecto a la calificación jurídica del derecho: el Tribunal arguye que derecho de acceso no es un derecho fundamental ni se circunscribe al ámbito del artículo 20.1.d): *“aun admitiendo a efectos puramente argumentativos que los arts. 20.1.d) y 23.1 de la Constitución Española engloban el derecho a obtener información de los poderes públicos –algo que dista de ser evidente–, la sentencia impugnada no los ha infringido, ya que lo solicitado por la recurrente no era información. Ambos motivos deben ser, así, desestimados”* (Fundamento Jurídico 3º). Así, como bien apunta Martínez Martínez (2014:244), *“si en caso de conflicto no se produce una interpretación de naturaleza cualitativa, el uso instrumental de la privacidad al servicio de la opacidad estará garantizado”*.
- d) Respecto a la justificación de la petición de información: quedaba suficientemente aclarada, pues quería poner fin a actos de corrupción política pero el Tribunal consideró que ésta no era una causa justificada.
- e) Respecto del silencio administrativo: el Tribunal entiende que es desestimatorio presuntamente y ello no obsta para que pueda impugnarse en vía contencioso-administrativa y haya que pagar costas: *“la Administración habría debido resolver expresamente sobre la solicitud de información presentada por la recurrente. Sin embargo, ese incumplimiento no le es achacable a la sentencia impugnada: la solución que el ordenamiento jurídico prevé para el supuesto en que la Administración incumple su deber de dictar resolución expresa consiste, cualquiera que sea la valoración que ello pueda merecer, en considerar que se ha producido una desestimación presunta por silencio administrativo”* (Fundamento Jurídico 5º).

- f) Respecto a la obligación de informar por parte de la Administración Pública: *“no se puede pretender que el derecho fundamental a recibir información veraz por cualquier medio de comunicación incluya un deber general de la Administración de informar sobre cualquier materia”* (Fundamento Jurídico 1º).

Sirva a modo de ejemplo la aludida sentencia para ver cómo resulta complejo incorporar la *Ley de Transparencia* a la práctica institucional. Así, Sendín García (2014:4) reconoce que la aludida Ley, incluye: *“un considerable arsenal de armas de destrucción de Transparencia, que podrían en caso de ser objeto de una aplicación restrictiva del acceso dejar nuestra querida Transparencia en poco más que una declaración carente de contenido”*.

Por su parte, Valero Torrijos (2012:4), analiza la siguiente reflexión: *“¿Está la Administración Pública española preparada para los desafíos que plantea este nuevo modelo? Resulta evidente que la tecnología no es precisamente un obstáculo; tampoco el Derecho, siempre que lleve a cabo una interpretación adecuada del marco normativo; pero ¿también lo está nuestra cultura político-administrativa para vencer las inercias que todavía persisten y que, sin duda, seguirán dificultando el proceso de modernización —no ya tecnológico sino sobre todo democrático— que exige una Administración moderna a la altura de las exigencias del siglo XXI?”*. En base a lo anterior, estimo que se debe alcanzar precisamente eso, el cambio de cultura organizativa hacia la Transparencia.

De otro lado, Arias Maiz (2010:367) se aventura a señalar que ya va siendo jurisprudencia consolidada aquella que determina la prevalencia de la libertad de información sobre los derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen, siempre que, amparadas en tal libertad, las informaciones cumplan tres requisitos básicos<sup>781</sup>. Comparto plenamente su visión y su crítica.

Así queda expresado en el Fundamento Jurídico 2ª de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 336/1993, de 15 de Noviembre de 1993* al señalar que: *“no cabe olvidar que la ponderación entre los derechos constitucionales en conflicto requiere que se tenga en cuenta la posición prevalente —aunque no jerárquica— que, respecto al*

---

<sup>781</sup> De igual modo, el autor señala que cuando concurren estos tres requisitos jurisprudenciales, no debe requerirse consentimiento, ni para el tratamiento, ni para la difusión de los datos personales involucrados.

*consagrado en el artículo 18.1 de la Constitución, ocupan los derechos a la libre comunicación de información y a la libertad de expresión del artículo 20.1 (...), dado que éstos constituyen no sólo libertades individuales de cada ciudadano sino también la garantía institucional de una opinión pública indisolublemente unida al pluralismo político*<sup>782</sup>.

Sin embargo, lo expuesto no es compartido unánimemente por la jurisprudencia, ya que otros sostienen que el Derecho a la Información no puede transformarse en “*un derecho de prestación que legitime para exigir a los poderes públicos la creación o mantenimiento de medios de comunicación a través de los cuales puedan expresar sus opiniones o comunicar información*”, concluyendo que la única obligación que comporta para la Administración Pública es “*la simple y pura abstención, la ausencia de trabas e impedimentos a ésta*”<sup>783</sup>. No comparto tal postura, pues entiendo que, desde la función informadora institucional, la Administración Pública debe ir más allá e incluir, en sus rutinas y procedimientos, un lugar especial para la gestión de datos.

De este modo, algunos de los requisitos que debe tener la información para tipificarse como pública, serían los siguientes:

- a) Ser de interés público: ello supone que la información debe basarse en “*hechos de trascendencia pública, en el sentido de noticiables, en el marco del interés general*”<sup>784</sup>. Y tal y como señala Arias Maiz (2010:567), es preciso distinguir, en este sentido, interés público de interés del público, ya que “*éste último no es sino mera expresión de la curiosidad, más o menos malsana, de una amplia parte de la sociedad, mientras que el otro es el elemento objetivo que define su importancia*”.

---

<sup>782</sup> En el referido sentido se manifiesta el Fundamento Jurídico 3º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 240/1992, de 1992* o el Fundamento Jurídico 4º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 20/1990, de 1990*, ya que “*cuando su ejercicio es conforme con el ámbito que la Constitución protege, los derechos reconocidos en el artículo 20.1.d) alcanzan entonces su máximo nivel de eficacia justificadora frente al derecho al honor, el cual se debilita, proporcionalmente, como límite externo de las libertades de expresión y difusión*”.

<sup>783</sup> Tal y como queda reflejado en la *Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1981, de 16 de Marzo*. En el mismo sentido se pronuncia Soto Lostal (2011:197), al definir “*actividad omisiva*” de la Administración Pública.

<sup>784</sup> Así consta en el Fundamento Jurídico 4º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 197/1991, de 17 de Octubre de 1991*, en el Fundamento Jurídico 3º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 132/1995, de 11 de Septiembre de 1995* o en el Fundamento Jurídico 2º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 185/2002, de 14 de Octubre de 2002*. También queda de manifiesto tal aspecto en la *Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 8 de Julio de 1986*.

- b) Ser veraz: se precisa una rigurosa y total exactitud en el contenido de la información, garantizando el derecho de todos a recibir información veraz y evitando a quienes “*actúan con menosprecio, comportándose de manera negligente e irresponsable al transmitir como hecho verdaderos simples rumores carentes de toda contrastación*”. Del mismo modo, cuando se trata de información pública: “*no es pensable que se le pueda exigir el contraste de la información con otras fuentes, sino sólo la seguridad de que la fuente era el órgano que se dice*”<sup>785</sup>.
- c) No ser injuriosa<sup>786</sup>: la información pública no debe emplear expresiones innecesarias y perjudiciales para terceros.

En esta parte del estudio, me parece de interés tener en cuenta, seguidamente, la dimensión democrática de la información pública, cuya principal premisa estriba en facilitar su acceso universal. En la Tercera y última Parte del presente estudio, analizaré la dimensión económica de ésta, para lo cual debo hacer especial mención a la reutilización que pueda darse de la información con el propósito de generar bienes y servicios de mayor valor.

El gráfico que se muestra a continuación (Gráfico -4-), pretende reflejar, a primera vista, cuál es la situación actual en materia de acceso a la información pública en España. Resulta especialmente complejo realizar un esquema aclarativo en la materia, pero pienso que éste puede ayudar al correcto entendimiento de dicha información.

Por una parte, se observa cómo es infinita la cantidad de información que generan o que poseen las instituciones públicas, ya sean éstas ejecutivas, legislativas o judiciales. A tal efecto, se incluyen todos los activos de información pública que he

---

<sup>785</sup> Tal y como queda recogido en el Fundamento Jurídico 1º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 219/1992, de 3 de Diciembre de 1992*. En idéntico sentido se postula el Fundamento Jurídico 3º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 21/2000, de 31 de Enero de 2000*, en el Fundamento Jurídico 4º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 54/2004, de 15 de Abril de 2004* y en el Fundamento Jurídico 4º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 61/2004, de 19 de Abril de 2004*.

<sup>786</sup> Así se expresa en el Fundamento Jurídico 3º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 278/2005, de 7 de Noviembre de 2005*, en el Fundamento Jurídico 3º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 39/2005, de 28 de Febrero de 2005* y en el Fundamento Jurídico 3º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 127/2004, de 19 de Julio de 2004*.

tenido ocasión de referenciar en el Capítulo IV –y que son, con carácter básico, el dato, el documento y el soporte–. Lo que llama la atención es, sobre todo, que la información pública de las instituciones abarca una dimensión infinita que no se corresponde con la información accesible, con la información que se muestra al ciudadano, bien sea de forma activa o de forma pasiva. Todo lo que posee la Administración Pública no es todo lo que muestra –lo cual parece lógico–, pero no lo es tanto cuando se aprecia, además, que la información accesible tan sólo es un pequeño reducto del total de la información pública.

Por otra parte, no coincide la barrera que delimita información accesible de información reutilizable, puesto que, en la actualidad, aunque todo aquel que quiera reutilizar la información debe acceder a ella previamente, toda aquella persona que acceda a ésta, no siempre tiene la opción de poder reutilizarla. Es más, el acceso cualificado no es operativo para cualquier tipo de activo de información pública, siendo predicable, con carácter general, de los documentos públicos en exclusiva<sup>787</sup>.

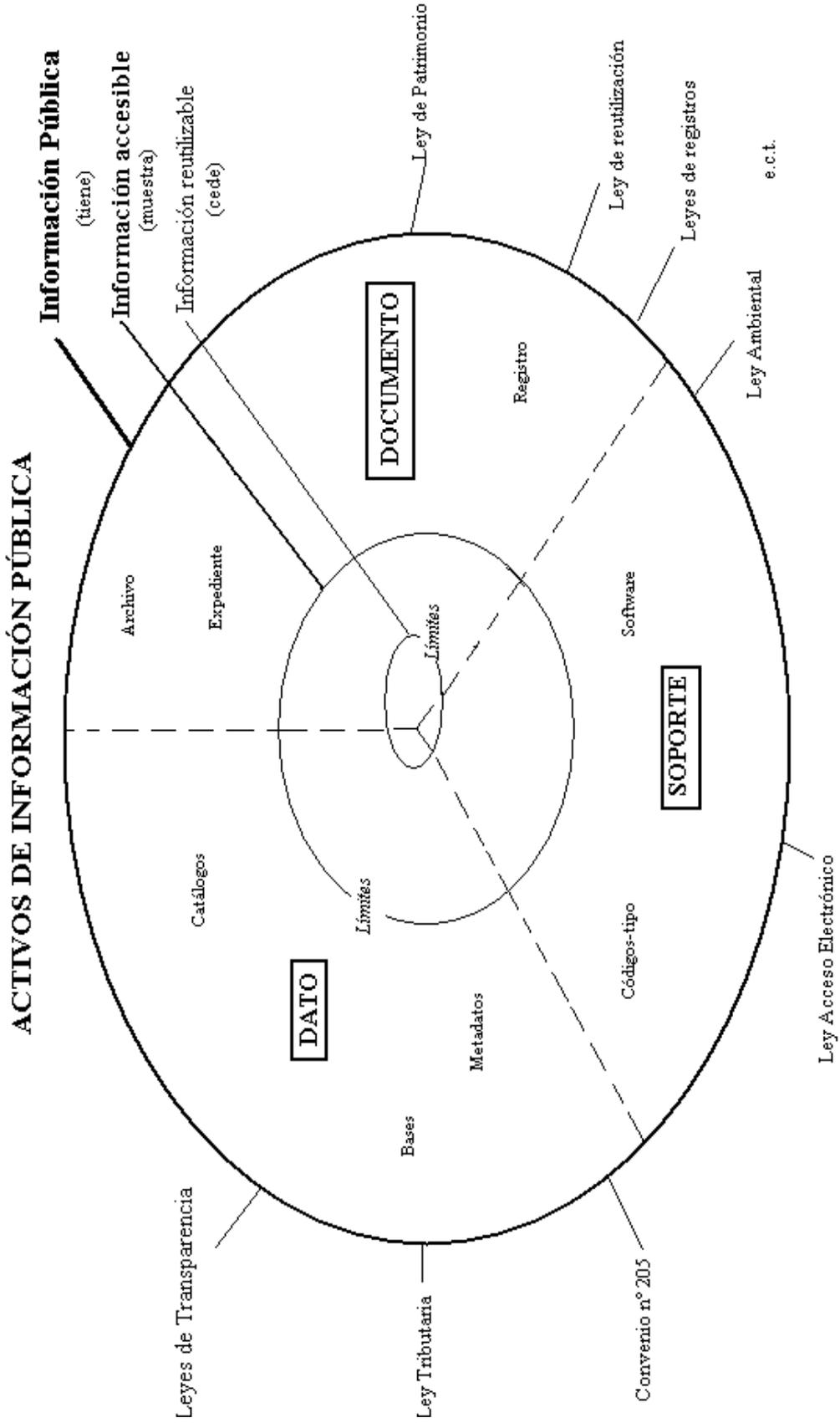
En este sentido, el legislador marca una serie de excepciones al acceso a la información pública y, dentro de ellas, otras diferentes (y, a veces, reiterativas), para la reutilización. Así resulta casi imposible hacer efectivo el Derecho a la Información Pública, pues parece que más que facilitararlo, se está entorpeciendo su desarrollo.

En el gráfico siguiente, figuran también las normativas sectoriales o que, de manera transversal, afectan al ámbito objetivo de la Transparencia ya que, en virtud de la Disposición Adicional Primera de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre de 2013*, así se contempla. Ante tal panorama, se deduce claramente en mi opinión, cómo la aplicación efectiva de la Transparencia desde el acceso a la información, dista mucho de ser favorable a los intereses de los ciudadanos y de contribuir a una cultura de apertura institucional.

---

<sup>787</sup> Si bien aclaro que va siendo más frecuente encontrar normativa que aboga por una reutilización del software y de los soportes de información, como ya lo hace la *Ley de Transparencia de La Rioja*.

Gráfico -10. la Situación actual de los activos de información pública a la luz de la legislación vigente



Fuente: elaboración propia.





# PARTE TERCERA

---

EL ANÁLISIS DE LOS FACTORES IDENTIFICATIVOS  
DEL CAMBIO ECONÓMICO A LA LUZ  
DE LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA: EL  
RENDIMIENTO QUE GENERA LA REUTILIZACIÓN  
DE LOS ACTIVOS DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA  
EN EL MERCADO, EN EL ESTADO Y EN LA SOCIEDAD

---



## Breve Introducción

Algo que parece tan obvio de afirmar –esto es, que sin un correcto acceso no puede haber una correcta reutilización de datos–, no resulta exento de complejidad en la práctica de las instituciones y en la prestación de servicios al ciudadano, hasta el punto de que el legislador ha optado por normar específicamente la reutilización de la información pública antes el que el derecho de acceso concreto a ésta. ¿Cómo podemos asegurar el uso común de datos si antes no hemos llevado a cabo un correcto tratamiento y disposición de éstos? ¿Cómo pueden convivir pacíficamente legislaciones que se ocupan de materias que han nacido a la vida jurídica guardando tantas diferencias pero que, en el fondo, albergan objetivos tan comunes? En definitiva, en este apartado de la investigación, voy a analizar, siguiendo el mismo patrón de investigación que en ocasiones anteriores, los factores que condicionan el cambio económico o, lo que es lo mismo, los factores que condicionan la reutilización.

Para analizar lo antedicho, primeramente, haré un recorrido histórico y normativo de la materia de reutilización de la información pública en el ámbito europeo y en cómo las disposiciones del ámbito estatal han ido cohonestando con el espacio supraestatal, aunque de forma atropellada y asistemática. También haré, en este análisis, una especial mención a cómo las Comunidades Autónomas –además de algunas Entidades Locales–, están incluyendo la reutilización en su ordenamiento jurídico, bien de manera específica, o bien a partir de la normativa sectorial relacionada. En este sentido, incidiré, inicialmente en el estudio de dos Ordenanzas municipales (la de Ourense y la de Zaragoza) que resultan paradigmáticas para el conocimiento de esta materia.

Posteriormente, analizaré también la practicidad de la reutilización de la información pública en España, a través de los planes y programas que se han ido implementando en las Administraciones Públicas –especialmente en la Administración General del Estado–, con el objeto de facilitar, fomentar y sensibilizar a los ciudadanos sobre el uso posterior de datos públicos para generar nuevos productos y bienes que añadan valor a la sociedad y consigan establecer un desarrollo social, institucional y económico duradero en España, a semejanza de lo que ocurre en nuestros países homónimos.

Así mismo, centraré mi atención en aquellos aspectos claves del régimen regulador de la reutilización en nuestro país, haciendo una comparativa entre las ya citadas normativas europea, autonómica y local encargadas de tal materia. En concreto, haré especial mención a las condiciones específicas que se requieren para este uso de datos públicos y a la posible aplicación de tarifas para conseguir su disposición por parte del ciudadano, algo que nos aproxima aún más al objeto investigador y a determinar hasta qué punto trasciende en cambio a nivel económico y qué requisitos institucionales son precisos para lograrlo.

Retomaré, finalmente, la hipótesis de partida para que, ayudada por los factores que he establecido tanto para analizar el cambio institucional, como para analizar el cambio económico, pueda concluir apuntando las líneas fundamentales sobre las que debe elaborarse un modelo que haga posible ambos desde una misma normativa jurídica.





## - CAPÍTULO VIII -

# EL ORIGEN Y LA EVOLUCIÓN DE LA REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA

---

### **VIII.1.-Algunas ideas generales**

El origen y la evolución de la reutilización de la información del Sector Público conectan con la propia evolución de la Transparencia Pública y, concretamente, con la del derecho de acceso a los datos. Así, el acceso y la reutilización son, a su vez, dos conceptos fundamentales a tener en cuenta a la hora de analizar el Derecho general a la Información Pública. En base a lo anterior, primero es preciso acceder a los datos del Sector Público, desde lo que Sánchez Morón (1995:31) sostiene que: *“no es un derecho natural o un orden jurídico en cuanto a tal, sino una conquista histórica, como la democracia y como el Estado de Derecho”*; y segundo, una vez accedido a ellos, puede resultar de interés que los ciudadanos puedan usarlos para participar en la política, para crear nuevos bienes o para, simplemente, conocer lo que hacen las instituciones.

De igual modo, la reutilización de la información pública no es una política pionera y novedosa en nuestro país, sino que responde a los requerimientos europeos de tener que desarrollar un mercado común basado en la Sociedad del Conocimiento y en la explotación de los recursos digitales para mejorar el proceso de integración supraestatal y el bienestar de los ciudadanos. La legislación española ha ido cumpliendo con un derecho a la reutilización de mínimos, impuesto por Europa y ha ido incorporando ésta en la vida de las instituciones y de los ciudadanos. Sin embargo, todavía persisten ciertos problemas de origen que son difíciles de superar y todavía queda mucho trabajo por realizar en este sentido.

Para intentar abordar el estudio de la evolución de la reutilización de la información pública desde la esfera normativa –para, finalmente hacerlo desde la práctica–, consideraré tres puntos, a mi modo de entender, claves, para su correcto entendimiento, diferenciando, en este sentido, el ámbito europeo del ámbito español; son los siguientes: a) en primer lugar, haré alusión a cómo se ha tratado el recurso de la

información pública, como tal, desde las instituciones y qué importancia se le ha dado en el desarrollo socioeconómico del país; b) en segundo lugar, trataré de demostrar cómo ha beneficiado el desarrollo de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación a su desarrollo; y c) en tercer lugar, hablaré del concreto marco normativo de la reutilización de la información pública en ambos escenarios, el europeo y el estatal.

Además, es preciso incidir en que la política medioambiental ha sido la gran adelantada en este sentido, y la que ha abierto el camino para que, tanto el acceso como la reutilización de datos públicos, sea posible de aplicar. Y no sólo eso, sino también la política medioambiental ha logrado fomentar la participación ciudadana en los asuntos de interés general y el acceso a la Justicia desde tal materia<sup>788</sup>. No hay que olvidarse de que, en virtud del artículo 45 de la *Constitución Española*<sup>789</sup>, el medio ambiente es un bien jurídico de cuyo disfrute son titulares todos los ciudadanos y cuya conservación es una obligación que comparten los poderes públicos y la sociedad en su conjunto. Por tanto, todos tienen el derecho a exigir a los poderes públicos que adopten las medidas necesarias para garantizar la adecuada protección del medio ambiente y para disfrutar del derecho a vivir en un medio sostenible. En este sentido, la normativa impone a todos la obligación de preservar y respetar el medio ambiente y posibilita que los ciudadanos, individual o colectivamente, puedan participar en esa tarea de protección de forma real y efectiva, disponiendo de los medios instrumentales adecuados a tal fin.

Tal y como tendré ocasión de señalar en el Capítulo X final de esta investigación, la evolución hacia la Transparencia, el acceso y la reutilización de la información pública, pone en evidencia la superación de la dicotomía Estado/ Sociedad (Smart, 1989:237), pues este progreso se ha ido fraguando con el desarrollo de: *“técnicas y prácticas de individualización no reducibles ni por la fuerza ni el*

---

<sup>788</sup> Un claro ejemplo de ello lo constituye la denominación, en España, de la *Ley 27/2006, de 18 de Julio, por la que se regulan los Derechos de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente*

<sup>789</sup> Dicho artículo constitucional señala lo siguiente: *“todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”*. Es lo que Valencia Sáez, Arias Maldonado y Vázquez García (2010) denominan *“ciudadanía ecológica”* y que se tratará en un epígrafe posterior de la presente investigación.

*consentimiento, técnicas y prácticas que han transformado el conflicto y la lucha política a través de la constitución de nuevas formas de cohesión social”.*

Todo cambio requiere tiempo y adaptación. La política de reutilización de la información pública se caracteriza, precisamente, por ser fruto de un proceso incremental, dilatado en el tiempo, pero que puede llegar a constituirse como una de las políticas más efectivas en las nuevas formas de gestión de lo público y en las incipientes relaciones que se produzcan entre la Sociedad, el Estado y el Mercado.

## **VIII.2.-La reutilización de la información pública analizada desde el marco normativo europeo**

### **VIII.2.1.- La información pública: un recurso clave para Europa**

#### *VIII.2.1.1.- La evolución institucional de la información pública en Europa*

Seguramente habrá otras normas anteriores que comiencen a reflejar la preocupación del legislador europeo por regular el recurso de la información pública, pero he considerado que la *Decisión 1984/567/CEE del Consejo, de 27 de Noviembre de 1984, sobre adopción de un programa comunitario para el desarrollo del mercado de la información especializada en Europa*, marca un nuevo camino en este sentido referido. Los Estados miembros vieron, a partir de ese momento, que la información era uno de los primeros factores de la actividad económica y que su explotación sería sin duda un elemento esencial en el crecimiento económico y en la competitividad de la Unión Europea. De igual modo, se advirtió que la complejidad creciente de información por parte de los ciudadanos, para las empresas, para el desarrollo científico y técnico o para adoptar decisiones individuales o colectivas en la vida cultural, profesional o económica, requería crear un mercado de la información especializado, flexible y transparente. Al mismo tiempo, la *Decisión 1984/567/CEE* puso de manifiesto la

necesidad de que los Estados miembros cooperaran entre sí para alcanzar dichos objetivos<sup>790</sup>.

En el intento por favorecer tales propósitos, la *Decisión 1993/730/CE, de 20 de Diciembre de 1993, sobre el código de conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo*, supuso un avance más hacia la mejora del acceso a los datos generados por él. Tal *Decisión* se basaba en el principio general de que el público debía tener el mayor acceso posible a los documentos que poseyera la Comisión y el Consejo Europeos. A su vez, la norma entendía por documento, todo escrito, sea cual fuere su soporte, que contuviera datos existentes y que estuvieran en poder de las citadas instituciones<sup>791</sup>. Cabe advertir también que otras instituciones europeas han ido aprobando sendas Decisiones a semejanza de lo que ya hiciera la Comisión y el Consejo<sup>792</sup>.

Dos Comunicaciones posteriores fueron también muy importantes para concienciar a la sociedad del papel fundamental que adquiriría la información pública, desde dos perspectivas diferentes: la económica y la educacional. Desde la primera perspectiva, la *COM 1996/389 final, de 24 de Julio de 1996, de la Comisión Europea, por el que se aprueba el Libro Verde Vivir y Trabajar en la Sociedad de la Información: Prioridad para las Personas*, incidía en el hecho de que las Tecnologías de la Información y de la Comunicación habían permitido reducir enormemente los costes del almacenamiento y del tratamiento de la información. Así mismo, destacaba como uno de sus retos más importantes, intentar asegurar que la sociedad de la información se convirtiera en un medio para crear una sociedad más inclusiva, pues “*la Sociedad de la Información debería ser una sociedad de personas, utilizada para las personas y por las personas para revelar el poder de la información, y no para crear*

---

<sup>790</sup> La *Decisión* se adopta tras observar cómo tres planes sucesivos, que abarcaron el período de 1975 a 1983, para afianzar un sector concreto de la información y la documentación científica y técnica en la Unión Europea, no habían conseguir su propósito.

<sup>791</sup> Esta *Decisión* se vió posteriormente modificada por la *Decisión 1993/731/CE del Consejo, de 20 de Diciembre de 1993, relativa al acceso del público a los documentos del Consejo* y por la aprobación, un año después, del *Código de Conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión*.

<sup>792</sup> Un ejemplo de ello ha sido el Banco Europeo, quien adoptó la *Decisión 1998/12, de 3 de Noviembre de 1998, relativa al acceso público de los documentos y archivos del Banco Central Europeo*, la *Decisión 1999/284/CE, de 3 de Noviembre de 1998, relativa al acceso público a los documentos y archivos del Banco Central Europeo*, o la *Decisión 2004/258/CE del Banco Central Europeo, de 4 de Marzo de 2004, relativa al acceso público a los documentos del Banco Central Europeo*, entre otras.

*desigualdades entre los "ricos" y los "pobres" en información*"<sup>793</sup>. Por último, este Libro Verde incluía una última cláusula, en donde se establecía que:

*“El ejercicio verdadero de los derechos políticos requiere el acceso a información exacta y actual que permita votar y decidir de forma democrática. Para que exista una democracia verdadera e integradora la totalidad de la población debe disponer de igual acceso a la información a fin de elegir de manera eficaz y equitativa. La sociedad de la información puede acrecentar la democracia mediante la garantía del acceso igual y público a la infraestructura de las TIC, a los servicios de información en red y a las capacidades necesarias para utilizar estos servicios” (p. 28).*

La segunda Comunicación relevante en este período, la Línea de Acción n° 1 de la COM 1996/471, de 2 de Octubre de 1996, de la Comisión Europea, *Aprender en la Sociedad de la Información: Plan de Acción para una Iniciativa Europea de Educación 1996-1998*, reflejaba ya entonces la importancia del fomento de la interconexión institucional, a fin de poder utilizar las informaciones electrónicas entre ella a la mayor brevedad posible.

Por su parte, la *Resolución del Consejo, de 21 de Noviembre de 1996, relativa a las nuevas prioridades políticas en materia de sociedad de la información*, señalaba que todas las iniciativas adoptadas en el marco de la Sociedad de la Información deberían tener presentes las políticas trazadas en ámbitos afines, como eran el sector audiovisual y la cultura<sup>794</sup>. Para facilitar este tipo de medidas y para hacer partícipes a todos los ciudadanos de la Unión Europea, la *Decisión 1996/664/CE del Consejo Europeo, de 21 de Noviembre de 1996, relativa a la adopción de un programa plurianual para promover la diversidad lingüística de la Comunidad en la sociedad de la información*, pretendía garantizar a dichos ciudadanos la igualdad de oportunidades en materia de información, independientemente de su situación social, cultural, lingüística o geográfica y un acceso igualitario a los datos que debían estar disponibles en su propia lengua<sup>795</sup>.

---

<sup>793</sup> El *Libro Verde* también sostenía que la debilidad de las instituciones europeas consistían en la débil combinación de la innovación tecnológica y la organizativa.

<sup>794</sup> Al mismo tiempo y sin que ello resultara incongruente, la Resolución ponía de manifiesto la necesidad de ahondar en el análisis de las cuestiones internacionalmente subyacentes al desarrollo de las políticas de la Sociedad de la Información, con vistas a lograr un entendimiento común sobre los medios y condiciones que regulaban la utilización de las redes de información mundiales y poner de relieve la necesidad de que se coordinasen las iniciativas relativas a estas cuestiones, tanto en el marco de la Comunidad como en otros foros internacionales.

<sup>795</sup> Posteriormente y hasta la actualidad, se han ido aprobando Decisiones que siguen la misma línea.

Otro de la normativa clave en la materia y que da título al presente epígrafe, fue la *COM 1998/585, de 6 de Enero de 1999, de la Comisión Europea, sobre la Información del Sector Público: Un Recurso Clave para Europa*. En ella se destacaba cómo la información del Sector Público desempeñaba un papel fundamental para el buen funcionamiento del mercado interior y para la libre circulación de mercancías, de servicios y de personas. Por ello, si no se pudiera utilizar, de forma fácil y asequible, la información disponible de tipo administrativo, legislativo, financiero o del Sector Público en general, los agentes económicos no podrían adoptar decisiones. En un mismo sentido, la Comunicación señalaba que, muy a menudo, la información pública en Europa se hallaba fragmentada y dispersa, debido principalmente a unas legislaciones nacionales diversas sobre la manera de acceder a la información y de utilizarla, y a prácticas distintas que perjudicaban la disponibilidad de los datos.

De lo que se trataba, por tanto, no era de que los Estados miembros produjeran más información, sino de que la información que ya estaba disponible para el público, fuera más clara y más accesible a sus usuarios potenciales, por lo que se subrayó la necesidad de crear un sistema de información pública cualificado, que dispusiera al ciudadano, en un tiempo oportuno, la información que precisase<sup>796</sup>.

De otro lado, la *Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de Junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior*, tenía como objetivo la creación de un marco jurídico coherente a escala europea en el Sector de la Información, en general, y en el del comercio, en particular. La estrategia que sostenía era evitar un exceso de reglamentación, y eliminar disparidades en la jurisprudencia de los Estados miembros, creando una situación de seguridad que favoreciese la confianza de consumidores y empresas desde la apertura de la información pública. Hacía especial mención a la Transparencia Pública, al señalar

---

<sup>796</sup> Así mismo, la Comunicación señalaba que un acceso adecuado a la información de y sobre la Unión Europea podría favorecer, en gran medida, y lo que es aún más importante, subraya que lo importante es que los ciudadanos europeos tuvieran derecho de acceso, no sólo a los documentos en poder de las instituciones, sino a toda la información relativa a la Unión Europea, en su sentido más amplio, disponible en los Estados miembros. Esta consideración se completó con la incorporación de otra afirmación: los Estados debían aspirar a una política activa en el ámbito de la difusión de la información sobre su funcionamiento y sobre las cuestiones que eran de su competencia. Así, la Comunicación incluyó dos principios fundamentales a la información pública: el de máxima difusión y el de suministro activo de datos.

que los prestadores de servicios debían actuar con la mayor diligencia y claridad posible.

A su vez, la *COM 2000/330 final, de 24 de Mayo de 2000, de la Comisión Europea, sobre eEurope 2002: Una sociedad de la información para todos*, perseguía tres objetivos fundamentales: a) llevar la era digital y a la comunicación en línea a cada ciudadano, hogar y escuela y a cada empresa y Administración Pública; b) crear una Europa que dominase el ámbito digital, basada en un espíritu emprendedor dispuesto a financiar y desarrollar las nuevas ideas; y c) velar por que todo el proceso fuera socialmente integrador, y reforzase la cohesión social.

La *COM 2002/263 final, de 28 de Mayo de 2005, eEurope 2005: Una sociedad de la información para todos*<sup>797</sup>, cuyo objetivo general era estimular el desarrollo de servicios, de aplicaciones y de contenidos de la información, acelerando, al mismo tiempo, el despliegue de un acceso seguro a la Internet de banda ancha, caracterizado por la alta velocidad. Además, otro objetivo transversal de la Comunicación era fomentar el acceso para todos a tales servicios, con el fin de luchar contra la exclusión social, ya se vincule ésta a necesidades especiales, a una discapacidad, a la edad o a la enfermedad.

En concreto, los principales objetivos que la Unión Europea se proponía con su puesta en práctica eran: a) avanzar en la consecución de una Administración en línea («e-government»); b) avanzar en la consecución de servicios de aprendizaje electrónico («eLearning»); c) avanzar en la consecución de unos servicios electrónicos de salud («e-health»); d) crear un marco dinámico para los negocios electrónicos («e-business»); e) crear una infraestructura de información segura; f) fomentar una evaluación comparativa y la difusión de las buenas prácticas.

La *Directiva 2012/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de Mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales*<sup>798</sup>, ha introducido

---

<sup>797</sup> Recuérdese que, antes de la citada Comunicación, las instituciones europeas van a publicar dos documentos básicos en la materia de información pública, cuales son el *Acuerdo de 7 de Diciembre 2000, por el que se aprueba la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* –que consagra el derecho de acceso a ésta como un derecho fundamental–, y el *Reglamento (CE)1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de Mayo de 2001*, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión –que incluye avances importantes en la materia–.

<sup>798</sup> Recuérdese también que antes de la aprobación de la Directiva, se aprobó el *Convenio n° 205 del Consejo de Europa, sobre el Acceso a los Documentos Públicos, de 18 de Junio de 2009* y que aún no ha

novedades importantes en los Ordenamientos Jurídicos de los Estados miembros, y en la que queda de manifiesto la importancia, no sólo de la información como recurso clave, sino también del Derecho a la Información Pública en general.

Esta *Directiva* pone de manifiesto la necesidad de que se produzca una cooperación y una colaboración en el ámbito informativo entre los Estados miembros, reforzando la confianza mutua en el que no solamente las autoridades judiciales, sino también todos los participantes en un proceso concreto como es el penal, consideren las resoluciones de las autoridades judiciales de otros Estados miembros equivalentes a las de su propio Estado, lo que implica no sólo confianza en la adecuación de las normas de los otros Estados miembros, sino también en que dichas normas se aplican correctamente.

La *Directiva 2012/13/UE* es un exponente jurídico claro de muchos de los aspectos a los que me he referido en esta investigación, como: a) la necesidad de coordinación y de colaboración interadministrativa; b) el derecho a la información sobre los derechos de los ciudadanos en cualquier ámbito; c) o la necesidad de homogeneizar criterios y procedimientos en el tratamiento de datos públicos.

Por concluir el presente epígrafe, puede decirse que nos encontramos con un marco normativo europeo bastante amplio en materia de información pública, que ha ido evolucionando en el tiempo para adaptarse a los nuevos requerimientos de la Sociedad Tecnológica, y que ha ido ampliando su definición mucho más allá de considerar los datos públicos como meros recursos económicos, sino también como elementos fundamentales del sistema político. De igual manera, se constata que el tratamiento de la información pública es algo que preocupa a las instituciones europeas, así como el intercambio de datos y el suministro activo de éstos a la sociedad<sup>799</sup>.

---

sido ratificado por España. De igual modo, la *Directiva 2012/13/UE*, va a ser traspuesta al Ordenamiento Jurídico español como la aprobación definitiva del *Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley de Enjuiciamiento Criminal*, ahora en tramitación parlamentaria.

<sup>799</sup> De este modo, quedan de manifiesto los tres deberes básicos de lo que he denominado función informadora institucional.

### VIII.2.1.2.- La importancia del derecho de acceso a la información pública en materia medioambiental

Conviene matizar que una ciudadanía ecológica, tal y como sostienen autores como Valencia Sáez, Arias Maldonado y Vázquez García (2010:20), hace hincapié en “*las responsabilidades y en obligaciones del ciudadano en el marco de la sociedad sostenible y respecto a los colectivos menos representados, así como en su papel socializador de ciudadanos ecológicamente conscientes. Se trataría, pues, de una ciudadanía activa que debe ir de la mano de una cierta ampliación de la participación política*”. Esta ciudadanía requiere, por tanto, estar informada y requiere, a su vez, conocer, aunque se trata de una noción basada, no tanto en derechos, como en obligaciones<sup>800</sup>.

Por ello, una vez vista la relevancia que ha adquirido la información pública en la Unión Europea en estas últimas décadas, otro de los puntos fundamentales en el estudio de la evolución de la reutilización de datos, considero que es el análisis de la regulación del derecho de acceso a la información y, concretamente, a la información medioambiental.

Lo primero que conviene advertir es que la regulación del derecho de acceso a la información medioambiental, tal y como sostiene García-Moreno Rodríguez (2014:134), no responde a una estructura vertical como es habitual que ocurra en nuestro Ordenamiento Jurídico, sino a: “*una estructura horizontal, en tanto en cuanto abarca y ocupa, la totalidad del mismo, y se constituye en referencia irremediable del resto de normas, al vincular y afectar, por lo que a la regulación de la información contenida en aquellas se refiere, a todas y cada una de ellas*”. A su vez, el referido autor, destaca el magnetismo que suscita tal materia, a la par que realiza un estudio sistemático de los motivos por lo que es necesario considerar al derecho de acceso a la información medioambiental como uno de los de mayor relevancia e importancia. En concreto, estos motivos son los que se citan a continuación:

---

<sup>800</sup> Así, los citados autores (2010:77) afirman que “*no es lo mismo tener una obligación hacia el medio ambiente que forma parte de la legalidad vigente, que asumir libremente una responsabilidad hacia el mismo por razón de las propias convicciones morales, que cristalizan en una virtud ecológica. Porque, ¿es un ciudadano virtuoso aquel que cumple con la ley? Más bien, se diría que es un ciudadano respetuoso con las normas; el título de ciudadano virtuoso deberá recaer en aquellos ciudadanos que desarrollan virtudes cívicas que van algo más allá de lo que dicta la ley —salvo que queramos atribuir especial mérito a hacer aquello que la ley nos exige*”.

- a) Su modernidad, puesto que aunque no es un tema estrictamente novedoso hoy en día, sí que vuelve a ser considerado como uno de los temas fundamentales en esa cultura hacia la Transparencia Pública.
- b) Su trascendencia, puesto que trata de proteger y garantizar el derecho a la propia naturaleza del ser humano, cual es el medio ambiente. Así, el autor sostiene que el derecho de acceso a la información medioambiental no debe constituir un fin en sí mismo, sino que se trata de un instrumento oportuno para poder utilizarla, aprovecharla y emplear en otros propósitos.
- c) Su transversalidad, por cuanto el derecho “*alcanza a todos los ámbitos y a todas las materias*” que conforman la política medioambiental.
- d) Su conversión en un instrumento de protección ambiental, toda vez que el derecho de acceso a la información medioambiental permite a todos los ciudadanos<sup>801</sup> que puedan fiscalizar las actuaciones que se lleven a cabo en este sector, “*emprendiendo cuantas acciones administrativas o judiciales estimen oportunas para impedir daños o instar su reparación*”.
- e) Su orientación hacia un cambio de mentalidad, puesto que permite que las Administraciones Públicas abandonen “*la opacidad y el obscurantismo*” que han sido las notas características en ellas, para avanzar hacia la Transparencia Pública, favoreciendo la disponibilidad y el suministro activo y pasivo de datos públicos.
- f) Su proyección de futuro, por cuanto el derecho de acceso a la información medioambiental es “*un fenómeno de impensable e imposible involución*” y, además con grandes expectativas en el futuro, sobre todo en lo referido a la conservación y protección de dicho medio.
- g) Su globalidad, ya que “*trasciende de las esferas estatales*” y es un asunto que compete a todos.

---

<sup>801</sup> Como se verá, no es preciso que el ciudadano acredite un interés directo, legítimo, sino que cualquiera puede pedir la información ambiental a las autoridades.

- h) Su expansividad, puesto que el derecho de acceso a la información medioambiental no fue “*una moda o una tendencia puntual*”, sino que continúa formando parte de las agendas institucionales de los gobiernos y sigue siendo el motor que insta al cambio organizativo en las Administraciones Públicas<sup>802</sup>.
- i) Su efecto beneficioso, por cuanto a la vez que produce un efecto favorable para el medio ambiente, satisface una necesidad ciudadana.
- j) Su contribución a una solidaridad ecológica, derivado de su efecto globalizador, ya que es preciso que los países colaboren y cooperen en este ámbito, en esferas supraestatales y con “*beneficios comunes y compartidos*”.

Aunque previamente se publicó una extensa normativa internacional<sup>803</sup> que incluía el derecho de acceso a la información como una de las líneas estratégicas básicas en su articulado, el gran hito al respecto, lo constituyó, la aprobación definitiva del *Convenio de 25 de Junio de 1998 el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en asuntos ambientales* (Convenio Aarhus)<sup>804</sup>, cuya finalidad reside en: “*contribuir a proteger el derecho de*

---

<sup>802</sup> Tal es así que incluso, como se verá en el siguiente Capítulo de investigación, la *Ley 27/2006, de 18 de Julio, que regula los Derechos de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente*, incluye preceptos normativos mucho más avanzados de los que contiene la propia *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Un ejemplo de ello es que la regulación ambiental incluye, en su ámbito subjetivo de aplicación, a la denominada “*autoridad pública*” en un sentido amplio, mientras que la *Ley de Transparencia* excluye de su ámbito algunos sujetos, por no acuñar dicho término de autoridad.

<sup>803</sup> Entre ella, destacan las siguientes normas: a) la *Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano, de Junio de 1972*; b) la *Resolución 37/7, de 28 de Octubre de 1982, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, relativa a la Carta Mundial de la Naturaleza*; c) la *Directiva 1985/337/CEE del Consejo, de 27 de Junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente*; d) la *Carta Europea sobre el Medio Ambiente y la Salud, adoptada el 8 de Diciembre de 1989*; e) la *Directiva 1990/313/CEE del Consejo, de 7 de Junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente*; f) la *Resolución 45/94, de 14 de Diciembre de 1990, de la Asamblea General de las Naciones Unidas relativa a la necesidad de garantizar un medio ambiente sano para el bienestar de las personas*; y g) la *Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Junio de 1992*.

<sup>804</sup> En España, incorporado por el *Instrumento de Ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de Junio de 1998*.

*cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar”.*

Las principales aportaciones que trae consigo el aludido *Convenio* (García-Moreno Rodríguez, 2014:154), pueden resumirse en las siguientes:

- a) En cuanto al ámbito subjetivo, el *Convenio de Aarhus*, introdujo el término de “*autoridad pública*”, para ampliar su ámbito subjetivo de aplicación a los siguientes actores: a') la Administración pública a nivel nacional o regional o a cualquier otro nivel; b') las personas físicas o morales que ejercen, en virtud del derecho interno, funciones administrativas públicas, en particular tareas, actividades o servicios particulares relacionados con el medio ambiente; c') cualquier otra persona física y moral que asuma responsabilidades o funciones públicas o preste servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de un órgano o de una persona; y d') las instituciones de cualquier organización de integración económica regional a que hace referencia<sup>805</sup>.
  
- b) En cuanto al ámbito objetivo, el *Convenio de Aarhus* incluye un concepto de información pública, susceptible de ser suministrada al ciudadano, mucho más amplio que lo que se había normado hasta el momento, al definir ésta como sigue: “*la información disponible en forma escrita, visual, oral o electrónica o en cualquier otra forma material*”<sup>806</sup>.

---

<sup>805</sup> Tal y como se desprende de su artículo 2.2, dejando constancia, eso sí, de que no engloba a los órganos o instituciones que actúen en ejercicio de poderes judiciales o legislativos.

<sup>806</sup> Tal y como se recoge en su artículo 2.3. y dicha información se entiende de manera muy amplia, pues hace referencia a: a) el estado de los elementos del medio ambiente tales como el aire, la atmósfera, el agua, el suelo, las tierras, el paisaje y los sitios naturales, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente, y la interacción entre estos elementos; b) factores tales como las sustancias, la energía, el ruido y las radiaciones y las actividades o medidas, en particular las medidas administrativas, los acuerdos relativos al medio ambiente, las políticas, leyes, planes y programas que tengan o puedan tener efectos sobre los elementos del medio ambiente a sobre el análisis de costos-beneficios y otros análisis e hipótesis económicas utilizadas en la toma de decisiones en materia ambiental; y c) el estado de salud del hombre, su seguridad y sus condiciones de vida.

- c) En cuanto al soporte en que la información debe ser dispuesta al ciudadano, el *Convenio* posibilita que éste sea electrónico, evitando así el papel<sup>807</sup>.
- d) En cuanto a su ámbito de actividad, el *Convenio de Aarhus* posibilita que las denominadas “*actuaciones de las Autoridades Públicas*”, abarquen todas las fases del procedimiento administrativo, y no sólo algunas de ellas.
- e) Y la que considero más importante, el *Convenio* insta a la difusión informativa, a la actuación positiva de las Administraciones Públicas de publicar los datos que tienen por propia iniciativa, sin esperar a que les sean pedidos por el ciudadano. Este hecho constituye un gran avance, que marcará el futuro de la Sociedad del Conocimiento y facilitará la Transparencia Pública<sup>808</sup>.

Por tanto, el *Convenio de Aarhus* ha supuesto un gran avance a nivel internacional, no sólo en el derecho de acceso a la información pública, sino también en la Transparencia Pública y en la reutilización de datos, de manera que ha contribuido sustancialmente al cambio de mentalidad de la opacidad a la apertura.

La *Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de Enero de 2003, de Acceso del Público a la Información Medioambiental*<sup>809</sup>, fue la encargada

---

<sup>807</sup> Tal y como se desprende del artículo 2.3 del *Convenio* y del artículo 5.3, en donde se señala, además, que cada Estado debe velar por que: “*las informaciones sobre el medio ambiente estén cada vez más disponibles en bases electrónicas de datos a las que el público pueda tener fácilmente acceso por medio de las redes públicas de telecomunicaciones*”.

<sup>808</sup> Así, el artículo 5.2. señala que cada Estado: “*procurará que, en el marco de la legislación nacional, las autoridades públicas pongan las informaciones sobre el medio ambiente a disposición del público de manera transparente y que esas informaciones sean realmente accesibles*”.

<sup>809</sup> Respaldata por la *Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de Mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo, la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de Febrero de 2005, sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente y el Reglamento (CE) 1367/2006, de 6 de Septiembre de 2006, de aplicación a las instituciones y organismos comunitario de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.*

de trasponer el citado Convenio internacional a la realidad supraestatal europea. En base a lo antedicho, la Directiva dispuso dos objetivos básicos a cumplir:

- a) Garantizar el derecho de acceso a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre, y establecer las normas y condiciones básicas, así como modalidades prácticas, del ejercicio de dicho derecho.
- b) Garantizar que, de oficio, la información medioambiental se difunda y se ponga a disposición del público paulatinamente, con objeto de lograr que los ciudadanos la reciban de la forma más amplia y sistemática posible<sup>810</sup>.

Posteriormente, otros instrumentos normativos como han sido la *Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de Marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea INSPIRE*<sup>811</sup> o la *Comunicación COM 2010/461 final de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 8 de Septiembre de 2010, de Conocimiento del Medio Marino 2020, Observación y Recogida de Datos sobre el Medio Marino con Miras a un Crecimiento Inteligente y Sostenible*<sup>812</sup>, han continuado mejorando y ampliando el derecho de acceso a la información pública y, de manera tangencial, el derecho de acceso a la información medioambiental, si bien es cierto que todavía persisten ciertos problemas como la clara dispersión legislativa en tal materia, punto en el que se incidirá en el Capítulo X de este estudio.

Finalizo incluyendo en el estudio una afirmación Razquin Lizarraga (2010:868) bastante aclaratoria al respecto, donde sostiene que: “*el acceso a la información, la*

---

<sup>810</sup> Así, se observa cómo, por primera vez en el Ordenamiento Jurídico europeo, se mencionan implícitamente las dos dimensiones de la Transparencia Pública, la activa –o de derecho de acceso propiamente dicho–, y la pasiva –o de suministro, de oficio, de datos–.

<sup>811</sup> La cual, tal y como se establece en su artículo 1, persigue fijar normas generales con vistas al establecimiento de una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (INSPIRE), orientada a la aplicación de las políticas comunitarias de medio ambiente y de políticas o actuaciones que puedan incidir en el medio ambiente. Así, INSPIRE se basa en infraestructuras de información espacial establecidas y gestionadas por los Estados miembros.

<sup>812</sup> La cual propone un plan de acción destinado a mejorar la utilización de los conocimientos científicos mediante un enfoque más coordinado de la recopilación y la organización de los datos sobre el medio marino.

*participación pública y el acceso a la justicia son principios generales del Derecho ambiental y se conforman como derechos ambientales de carácter procedimental. Estos tres pilares de la democracia ambiental recogen el papel central de la sociedad civil en la gestión de los asuntos públicos, contribuyen a la realización del derecho-deber de todos a un medio ambiente saludable, conectan con los derechos humanos y proyectan el paradigma de la gobernanza, que postula un nuevo modelo de basado en los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia”.*

### **VIII.2.2.- La Sociedad Tecnológica y la apertura institucional en Europa**

Un elemento que ha resultado fundamental para el correcto desarrollo de la política de reutilización de la información pública en Europa han sido las Tecnologías de la Información y de la Comunicación e Internet. Así, tal y como sostiene Mestre Delgado (2003), las transformaciones que, derivadas de la innovación tecnológica, se han producido en las últimas décadas implican, a su vez, unas transformaciones sustanciales en muchos otros sectores de la sociedad, entre ellos, las Administraciones Públicas. De igual manera, Castells Arteché (2000) sostiene que las transformaciones son, realmente, generales y a escala internacional, y de consecuencias difíciles de prever, de modo que: *“el resultado de estos procesos es que estamos entrando a toda velocidad en la Galaxia Internet, en medio de una perplejidad informada”.*

La trascendencia de la incorporación de esta poderosa herramienta de información, de comunicación y de conocimiento al ámbito de actuación de las Administraciones Públicas desde la denominada Sociedad de la Información<sup>813</sup>, se configura como un nuevo paradigma de modernidad, el cual obliga a reinventar toda la actividad de gestión administrativa o todas las fases de elaboración de las políticas públicas. En concreto, para el autor, la Administración Pública de la Sociedad de la Información está llamada a cumplir los siguientes objetivos: a) ser una organización altamente tecnificada, para facilitar al ciudadano el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones; b) cambiar radicalmente la relación entre el ciudadano y la Administración Pública, siendo ésta más interactiva; y c) informatizar

---

<sup>813</sup> Término que alude a aquella sociedad en la cual las tecnologías que facilitan la creación, distribución y manipulación de la información juegan un papel esencial en las actividades sociales, culturales y económicas de un país.

todas las fases del tratamiento informativo, reordenando los activos de datos públicos para agilizar su disposición a los demás.

Es por ello por lo que Mestre Delgado (2003:127), llega a la siguiente conclusión: *“la importancia de esta acepción es innegable; sin duda, el conocimiento de esta compleja, abundante y dispersa información resultaría si no imposible sí sustancialmente difícil e insegura sin la existencia de los soportes tecnológicos sobre los que se asienta. Incorpora, ciertamente, modulaciones sobre algunas reglas o criterios preexistentes: la facilidad en el conocimiento de la información así instrumentada permite intensificar los criterios de valoración del comportamiento de los operadores–jurídicos o económicos”*.

Por ello, conviene hacer un breve recorrido histórico por el Ordenamiento Jurídico europeo y ver qué normas y tratados fundamentales han sido aprobados por el ente supraestatal, en aras a facilitar la incorporación de las Nuevas Tecnologías a la realidad de las instituciones político-administrativas.

Destacaría, en primer lugar<sup>814</sup>, la Comunicación *COM 2008/804 final de la Comisión, de 1 de Diciembre de 2008, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Hacia una sociedad de la información accesible»*. Esta disposición ha pretendido animar a que las Administraciones Públicas compartan las buenas prácticas que efectúan y el intercambio de información que poseen, realizando su implementación, educando a los usuarios y los reutilizadores en su manejo, construyendo la capacitación institucional y las medidas prácticas para promocionar la política de reutilización, los modelos de costes y tarifas, el tratamiento del copyright, y ampliando sus efectos de innovación, de desarrollo social y de crecimiento económico.

---

<sup>814</sup> Aunque se señale esta primera normativa por lo que afecta a la política de reutilización de datos, ello no quiere decir que no se hayan aprobado, previamente, otras disposiciones como pueden ser las siguientes: a) la *Declaración Ministerial aprobada en la Conferencia sobre las Redes de Información Mundial, celebrada en Bonn los días 6 a 8 de Junio de 1997*; b) la *Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de Junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior*; c) la *Decisión 1996/339/CE del Consejo, de 20 de Mayo de 1996, por la que se adopta un Programa plurianual de la Comunidad para fomentar el desarrollo de la industria europea de los contenidos multimedia y la utilización de éstos en la naciente sociedad de la información (INFA 2000)*; d) la *COM 2001/298 final, de 6 de Junio de 2001, de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, sobre Seguridad de las redes y de la información: Propuesta para un enfoque político europeo*; o e) la *COM 2005/425 final de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 13 de Septiembre de 2005, de la accesibilidad electrónica*.

Desde esta *Comunicación*, la Unión Europea estableció algunos objetivos tales como los siguientes: a) maximizar la disponibilidad de la información del Sector Público para su utilización y su reutilización; b) fomentar un acceso y unas condiciones de reutilización de la información pública amplias, competitivas y no discriminatorias, eliminando aquellas disposiciones de exclusividad, retirando las restricciones innecesarias y cumpliendo con el principio de que toda información accesible debe ser abierta para poder ser reutilizada por todos; c) reforzar la concienciación social de que la información del Sector Público debe estar disponible para el acceso y la reutilización, proporcionando una información clara al usuario sobre sus condiciones de acceso; d) garantizar unas prácticas metódicas de creación, de recopilación, de proceso, de almacenamiento, de conservación y de distribución de la información pública que realcen sus parámetros de calidad y de fiabilidad; e) maximizar la integridad y la disponibilidad de la información en el uso de buenas prácticas para su tratamiento, así como generar un almacenamiento interoperable del material digital y las tecnologías de registro y de recuperación de los datos; f) implementar mecanismos que protejan la propiedad intelectual sin perjuicio de impedir la reutilización de la información pública; g) proporcionar una política de precios transparente y coherente, asegurando que las estrategias de tarificación tengan en cuenta el ejercicio de la competencia desleal; y h) buscar una mayor consistencia en el funcionamiento de la Administración Pública y en los regímenes de acceso a la información, para facilitar el uso del comercio y la interoperabilidad internacionales.

Otro de los hitos tecnológicos<sup>815</sup> a considerar es la *Declaración Ministerial sobre la Administración Electrónica, adoptada de forma unánime en Malmö, Suecia, el 18 de Noviembre de 2009*. En este sentido, a finales de 2009, las autoridades europeas reunidas en la Conferencia de Visby (Suecia), identificaron algunos de los retos prioritarios de la futura política comunitaria en materia de innovación y desarrollo de la Sociedad del Conocimiento. De entre dichos retos destacaron, así, la reducción de la llamada brecha digital y la creación de nuevos productos, servicios y puestos de trabajo

---

<sup>815</sup> Por no desarrollar en exceso este punto del estudio, haré mención únicamente a otras dos disposiciones clave como fueron la *Comunicación COM 2009/277/final de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 18 de Junio de 2009, La gobernanza de Internet: los próximos pasos* y la *Comunicación COM 2009/432 final, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 21 de Agosto de 2009, sobre Evaluación final del plan de acción eEurope 2005 y del programa plurianual (2003-2006) para el seguimiento del plan de acción eEurope 2005, la difusión de las buenas prácticas y la mejora de la seguridad de las redes y la información (Modinis)*.

en sectores de base tecnológica y alto valor añadido, como el de la reutilización de la información del sector público.

En este contexto, todos los participantes exigieron a las instituciones la mejora de la estructura y del acceso a los datos públicos incardinados bajo su gestión, no sin antes incidir en el potencial socioeconómico que poseían dichos recursos y en la necesidad acuciante de actualizar la, por entonces vigente, *Directiva 2003/98/CE*, de reutilización de la información pública, antes de finalizar el año 2012.

Apenas unos meses después de la celebración de esta Cumbre, la Unión Europea adoptó la *Declaración de Malmö* (Suecia). En ella se fijaron las directrices y los objetivos específicos a los que concluyeron y que habrían de guiar el desarrollo de los denominados “servicios de tercera generación”<sup>816</sup> dentro del continente europeo, es decir, de aquellos definidos e implementados con la participación de los propios ciudadanos.

Este documento apostó por incentivar el factor humano en las organizaciones públicas y por el desarrollo de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación como ejes fundamentales de una Administración más accesible y más ágil, capaz de atender de manera eficaz toda clase de retos económicos, sociales y medioambientales. Además, la *Declaración*, hacía especial inciso en el fomento de la atención pública multicanal, la implicación de la ciudadanía, la simplificación de procedimientos, la reducción de cargas administrativas y, en especial, la reutilización de datos públicos en los procesos de reforma y de mejora de las instituciones.

Por ello, la *Declaración de Malmö* animaba a los gobiernos europeos a identificar las barreras legales, las barreras técnicas y las barreras organizativas que obstaculizasen el desarrollo del mercado único europeo, realizando las siguientes funciones: a) adecuar sus respectivos marcos de interoperabilidad a las referencias comunes; b) promover, en sus respectivos territorios, el uso de aplicaciones abiertas y de software libre; c) promover e intercambiar iniciativas innovadoras en el campo de la Gobernanza y la alfabetización digital; d) lograr unos gobiernos europeos caracterizados por su apertura, su flexibilidad y su colaboración en las relaciones con los ciudadanos, a fin de incrementar su eficacia y mejorar sus servicios públicos; e) conferir a la sociedad

---

<sup>816</sup> Conocida por su abreviación de tercera generación como “3G”, sirve para la transmisión de voz y datos a través de telefonía móvil mediante un servicio universal de telecomunicaciones móviles (UMTS).

servicios basados en las necesidades de los usuarios, incrementando con ello el acceso a la información pública, aumentando la Transparencia en implicando a los interesados; y f) implementar de políticas prioritarias que hicieran posible la cooperación administrativa, prestando especial atención a los beneficios que resultasen de la apertura de especificaciones y considerando la innovación como parte integral del modo de trabajo de los empleados públicos.

La tercera y última disposición<sup>817</sup> que voy a incluir en este epígrafe –también la más relevante y actual hasta el momento–, es la Comunicación *COM 2010/245 final/2 de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 26 de Agosto de 2012, sobre Una Agenda Digital para Europa*, en base a los acuerdo alcanzados en la *Declaración Ministerial de Granada para la Agenda Digital Europea, acordada el 19 de Abril de 2010. Dentro de este importante compromiso político, la UE y sus 27 Estados miembros otorgaron a la reutilización de la información del sector público un papel destacado en cuanto al fomento de la innovación, la eficiencia pública, la eliminación de trabas administrativas y la generación de una economía “más eco-eficiente”*.

La *Comunicación* materializa la apuesta de la Comisión Europea por una política activa de promoción de los datos públicos. Lo hace, además, en el sentido de estimular un mercado único para los contenidos digitales en línea y con las condiciones de transparencia, de eficacia y de no discriminación. En concreto, los objetivos de esta Declaración son los siguientes: a) superar la brecha digital, proporcionando un fuerte impulso al despliegue de redes de velocidad ultrarrápida de nueva generación mediante la mejora de infraestructuras tecnológicas; b) promover un uso avanzado de Internet, con seguridad y confianza, mediante una nueva normativa de comunicaciones electrónicas del ente supraestatal, incrementando con ello la fortaleza de una Economía

---

<sup>817</sup> A título referencial, previamente a la aprobación de esta disposición, se publicó la Comunicación *COM 2010/743 final de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 15 de Diciembre de 2010, Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2011-2015 Aprovechamiento de las TIC para promover una administración pública inteligente, sostenible e innovadora*. Así, el citado Plan establece: a) un calendario anual para la definición de un modelo de indicadores de reutilización de la información del Sector Público que hagan posible su evaluación; y b) la revisión de la *Directiva 2003/98/CE*, sobre todo en lo referente a su ámbito de aplicación y a los principios de tarificación del acceso y uso. De igual modo, la aludida Declaración tiene en cuenta los objetivos básicos de la *Estrategia UE2020*, la cual se basa en impulsar un desarrollo inteligente, sostenible e inclusivo, la creación de empleo y la productividad y en prepara el inicio de la fase de recuperación del ciclo económico, reestructurando los servicios y la renovando las infraestructuras necesarias para crear un marco europeo de un crecimiento a largo plazo.

Digital Europea inteligente, sostenible e inclusiva; c) promoviendo la protección de datos, así como la seguridad y confianza en las redes, aumentando para ello la concienciación pública sobre los riesgos de la seguridad en línea y capacitando a los ciudadanos para su integración plena en el entorno digital; d) fomentar el uso y el acceso a la Sociedad de la Información en igualdad de oportunidades; e) asegurar los derechos digitales de los usuarios a través de la difusión del conocimiento de la normativa existente en la Unión Europea y reforzando la protección de datos y la privacidad de los usuario; f) fomentar un Mercado Único Digital de ámbito europeo para los contenidos y el comercio electrónico, eliminando así los obstáculos regulatorios, promoviendo nuevos modelos de negocio que aseguren los derechos de autor, apoyando la digitalización y divulgación del patrimonio cultural, incentivando el suministro y el acceso de una oferta legal de contenidos de alta calidad y estimulando el comercio electrónico transfronterizo; y g) desarrollar unos servicios públicos digitales interoperables, más efectivos y eficientes, que sean capaces de consolidar un Gobierno Abierto, que fomente la participación activa de los ciudadanos y que promueva la reutilización de la información del Sector Público, lo que puede mejorar notablemente la innovación en servicios orientados al usuario, entre otros.

### **VIII.2.3.- Del acceso a la reutilización de la información pública en Europa**

Considerados los precedentes normativos anteriores, ahora centraré mi atención en destacar aquellas disposiciones que, de manera directa e íntegra, han marcado la política de reutilización de la información pública en Europa. De este modo, se podrá observar cómo esta política ha tenido una clara orientación económica, sin que se hubiera desarrollado, con mayor profusión, su orientación democrática. Así, autores como Putman (1993), Portes (2013)<sup>818</sup>, Polanyi (1944) o Granovetter (2001), inciden en lo importante que resulta comprender el comportamiento económico, pero sólo si se tienen en cuenta los valores, las expectativas y la sociabilidad de los ciudadanos.

El primer documento de interés en este epígrafe es el que lleva por título “*19 Orientaciones para mejorar la sinergia entre los sectores público y privado en el mercado de la información del año 1989*”, en el que ya se señala que El sector privado se halla en una buena situación para combinar la información procedente de una

---

<sup>818</sup> Este fenómeno es definido por el autor como la “*acción económica socialmente orientada*”.

diversidad de fuentes estatales, y su principal función consiste en producir y distribuir productos de la información destinados a cubrir las necesidades del mercado. A su vez, refleja que para desarrollar y fortalecer la industria de la información, es necesaria la iniciativa decidida de los gobiernos, con el fin de fomentar la utilización y la explotación de la información y los datos del Sector Público.

En concreto, las 19 Orientaciones se resumen como sigue a continuación:

- a) Las Administraciones Públicas recogen datos básicos e información de un modo regular y sistemático en el desempeño de sus funciones estatales. Esta recogida de datos es de gran valor no sólo para los gobiernos y su mayor disponibilidad sería beneficiosa tanto para el Sector Público como para la industria privada.
- b) Los Estados miembros habrán de recopilar y publicar directrices por las que se definan las condiciones de cesión, uso y explotación de datos e información del Sector Público.
- c) La información y los datos básicos recogidos por el Sector Público habrán de revisarse con regularidad, con el fin de tener en cuenta la posibilidad de su utilización y explotación posterior.
- d) La disponibilidad de la información y de los datos públicos habrá de suministrarse y exponerse de modo claro y con procedimientos concretos.
- e) No debe imponerse barreras innecesarias al flujo de información pública entre fronteras.
- f) El ejercicio de cualquier derecho exclusivo sobre una información debe estar sujeto a una revisión periódica.
- g) Habría que fomentar la iniciativa privada en la elaboración de servicios de información.

- h) Los servicios electrónicos de información directamente suministrados por organizaciones públicas, deben ser revisados periódicamente.
- i) El Sector Público debe esforzarse en eliminar cualquier clase de obstáculo o falta de claridad legal en el desarrollo de las disposiciones que afectan a este ámbito, entre otros.

Posteriormente, cabe destacar la aprobación de la primera normativa europea relevante en materia de reutilización de datos, cual es la *Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de Noviembre de 2003, de Reutilización de la Información del Sector Público*<sup>819</sup>. De este modo, la *Directiva*, estableció un marco común europeo sobre reutilización de los datos públicos, que aspiraba a crear un verdadero mercado interior de la información. Como ya hiciera el *Libro Verde de 1998*, la norma comunitaria destacaba la necesidad de considerar esta actividad reutilizadora como una importante fuente de creación de empleo y un estímulo para el sector privado.

Así, los objetivos de la *Directiva 2003/98/CE* eran, esencialmente, los siguientes: a) facilitar la creación de servicios europeos basados en la información del sector público y, con el fin último de ayudar al crecimiento económico y a la creación de empleo, promover el desarrollo del sector de los contenidos digitales; b) fomentar el uso transfronterizo de los documentos del Sector Público por las empresas privadas, para que ofrezcan productos y servicios de información de valor añadido; c) evitar que la competencia se vea afectada en el mercado interior.

Con el fin de alcanzar estos retos, la aludida *Directiva* estableció un conjunto mínimo de obligaciones para armonizar las leyes, los reglamentos y los prácticas de los Estados miembros en relación con la explotación de la información del Sector Público. Además, eliminó los principales obstáculos detectados en el mercado interior para la

---

<sup>819</sup> Si bien, con carácter previo, destacan: a) la *COM 1998/590 final, de 25 de Noviembre de 1998, de la Comisión Europea, sobre Oportunidades de empleo en la Sociedad de la Información: Explotar el potencial de la revolución de la información*; b) la *COM 2001/607 final, de 23 de Octubre de 2001, de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, sobre la Europa 2002: creación de un marco comunitario para la explotación de la información del Sector Público*; c) la *COM 2002/207 final de la Comisión Europea, de 5 de Junio de 2002, relativa a la reutilización y explotación comercial de los documentos del sector público*; y d) la *COM 2003/271 final de la Comisión Europea, de 19 de Mayo de 2003, Hacia una asociación mundial para la sociedad de la información: Perspectiva de la UE en el contexto de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información*

reutilización de esta información, tales como las prácticas discriminatorias, los acuerdos exclusivos y la falta de Transparencia Pública de las instituciones.

El contenido esencia de la *Directiva* era explicar cómo las diferentes Administraciones y organismos del Sector Público recogen, producen, reproducen y difunden documentos para llevar a cabo la misión de servicio público que tienen encomendada, y sus objetivos eran los siguientes:

- a) Publicar todos los documentos de libre disposición que obran en poder del Sector Público.
- b) Facilitar la creación de productos y servicios de información basados en documentos de las Administraciones Públicas.
- c) Reforzar la eficacia del uso transfronterizo de estos documentos por parte de los ciudadanos y de las empresas privadas para que ofrezcan productos y servicios de información de valor añadido.
- d) Promover la puesta a disposición de los documentos por medios electrónicos propiciando el desarrollo de la Sociedad de la Información.

Así, a lo largo de su articulado, estableció un régimen jurídico de la reutilización regulando, principalmente, los siguientes aspectos: a) el régimen administrativo de la reutilización de documentos, contemplando tres niveles (documentos puestos a disposición del público sin sujeción a condiciones; documentos puestos a disposición del público con sujeción a condiciones establecidas en licencias-tipo; y documentos cuya obtención requiere solicitud previa); b) los formatos y lenguas en que la Administración facilita los documentos, dando prioridad al formato electrónico; c) la posibilidad de aplicar tasas o precios públicos por el suministro de documentos para su reutilización; d) las condiciones de reutilización, de no alteración del contenido ni desnaturalización del sentido de la información, así como la obligación de citar la fuente y mencionar la fecha de la última actualización; e) el procedimiento de tramitación de solicitudes de reutilización; y f) el régimen sancionador.

Otra normativa de interés resultó ser la *Declaración Ministerial de Seúl para el Futuro de la Economía en Internet: Recomendación para el mejor acceso y el efectivo uso de la información pública, el 16 de Junio de 2008*<sup>820</sup>. De este modo, entre los años 2005 y 2006, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, puso en marcha una serie de informes y grupos de trabajo sobre información del Sector Público que culminarían, en Junio de 2008, con la aprobación de la *Declaración de Seúl para el Futuro de la Economía de Internet*. Este documento, presentado durante la Conferencia Ministerial de Corea del Sur, recogía la aspiración de los firmantes de promover la Economía de Internet a través de la innovación y la inversión público-privada en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

En el marco de este objetivo, los delegados internacionales dieron su visto bueno a la *Recomendación para el mejor acceso y el efectivo uso de la información pública*, que pretendía facilitar a la sociedad la reutilización de la información del Sector Público y, con ello, incrementar sus beneficios y generar productos y servicios de valor añadido.

El texto, recomendaba a los Estados miembros lo siguiente:

- a) Maximizar la disponibilidad de la información del Sector Público para la utilización y reutilización basadas en la presunción de Transparencia.
- b) Fomentar un acceso y condiciones de reutilización de la información del sector público amplio, competitivo y no discriminatorio, eliminando disposiciones de exclusividad, retirando restricciones innecesarias y cumpliendo el principio de que toda información accesible se abrirá para poder ser reutilizada por todos.
- c) Reforzar la concienciación de que la información del Sector Público está disponible para el acceso y la reutilización, proporcionando información clara al usuario sobre las condiciones de acceso.

---

<sup>820</sup> Aunque, con carácter previo, se adoptaron la *Decisión 456/2005/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de Marzo de 2005, por la que se establece un programa plurianual comunitario de incremento de las posibilidades de acceso, utilización y explotación de los contenidos digitales en Europa* y la *Decisión 2006/291/CE, de 7 de Abril de 2006, de la Comisión, sobre reutilización de información de la Comisión*.

- d) Garantizar el ejercicio de unas prácticas metódicas de creación, recopilación, proceso, almacenamiento, conservación y distribución de la información del Sector Público que realcen su calidad y fiabilidad.
- e) Maximizar la integridad y la disponibilidad de la información en el uso de buenas prácticas en la gestión de la información.
- f) Investigar en el ámbito de las Nuevas Tecnologías en lo que se refiere a preservación a largo plazo, así como almacenamiento interoperable del material digital y las tecnologías de registro y recuperación de la información.
- g) Implementar mecanismos que protejan la propiedad intelectual sin perjuicio de impedir la reutilización de la información.
- h) Para aquella información que se decida no proporcionar libre de cargo, proporcionar una política de precios transparente y coherente, asegurándose de que las estrategias de tarificación tengan en cuenta consideraciones de competencia desleal.
- i) Proporcionar procesos de solicitudes y quejas apropiados y transparentes.
- j) Buscar una mayor consistencia en la administración y regímenes de acceso para facilitar el uso del comercio y la interoperabilidad internacionales.

En resumen, esta *Declaración* pretendía animar a compartir ampliamente las buenas prácticas y el intercambio de información entre las instituciones, realzando su implementación, educando a los usuarios y los reutilizadores, construyendo la capacitación institucional y medidas prácticas para promocionar la reutilización, los modelos de costes y tarifas, el tratamiento del copyright y ampliando sus efectos de innovación y crecimiento económico.

Finalmente, destacaría la *Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de Junio de 2013, relativa a la reutilización de la información del Sector*

*Público*<sup>821</sup>. Aunque será objeto de posterior análisis, quizás convenga apuntar algunos de los aspectos de mejora que pretende incluir en la reutilización de la información:

- a) La aprobación de nuevas normativas nacionales que favorecen la reutilización.
- b) La supresión de acuerdos exclusivos celebrados por organismos del Sector Público.
- c) El establecimiento de tarifas más reducidas aplicables a la reutilización.
- d) El desarrollo de modelos de licenciamiento más claros para la reutilización de la información.
- e) La creación de mecanismos de resolución de conflictos en materia de reutilización de información del Sector Público.
- f) La creación de portales web públicos sobre información del Sector Público disponible.

### **VIII.3.- La reutilización de la información pública analizada desde el marco normativo español**

A lo largo del presente estudio, se ha ido recopilando la principal normativa española que ha afectado en el origen y en la evolución de la política de reutilización de la información pública en España. Además, tales disposiciones serán abordadas de nuevo en los dos últimos Capítulos de la investigación, por lo que únicamente haré una somera referencia de las que considero más importantes.

---

<sup>821</sup> Con carácter previo, tuvieron un papel relevante: a) la *Decisión 2011/833/UE, de 12 de Diciembre de 2011, de la Comisión, relativa a la Reutilización de los Documentos de la Comisión*; b) la *COM 2012/882final, de 12 de Diciembre de 2012, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre Datos abiertos: Un motor para la innovación, el crecimiento y la gobernanza transparente*; y c) la *Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de Junio de 2013, relativa a la reutilización de la información del Sector Público*.

En lo que respecta a la importancia de la información pública como recursos estratégico de los Estados, en el Capítulo II del estudio tuve ocasión de referirme a las aportaciones que contemplaban las siguientes normas: a) la *Constitución Española de 1978*; b) la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*; c) el *Real Decreto 208/1996, de 9 de Febrero, por el que se regula los servicios de información administrativa y atención al ciudadano*; d) la *Ley 34/2002, de 11 de Julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico*; y e) la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*.

En lo que respecta a la regulación del derecho de acceso a la información ambiental en el Ordenamiento Jurídico español, destacaría: a) la *Ley 38/1995, de 12 de Diciembre, sobre el Derecho de Acceso a la Información en materia de Medio Ambiente*; b) la *Ley 27/2006, de 18 de Julio, que regula los Derechos de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente*; y c) la *Ley 14/2010, de 5 de Julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España*.

En lo que respecta a la regulación de las Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación y su aplicación en la Administración Electrónica, merecen especial mención las siguientes: a) el *Real Decreto 951/2005, de 29 de Julio, por el que se establece el Marco General para la Mejora de la Calidad de la Administración General del Estado*; b) la *Orden ICT 1542/2005, de 19 de Mayo, por la que se aprueba el Plan Nacional de nombres de dominio de Internet bajo el código de país correspondiente a España ('es')*; c) la *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*; d) la *Ley 56/2007, de 28 de Diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información*; e) el *Real Decreto 899/2009, de 22 de Mayo, por el que se aprueba la carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas*; f) el *Real Decreto 1671/2009, de 6 de Noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*; g) el *Real Decreto 3/2010, de 8 de Enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica*; h) el *Real Decreto 4/2010, de 8 de Enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica*; i) el *Real Decreto 806/2014, de 19 de Septiembre, sobre*

*organización e instrumentos operativos de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos; y j) Orden HAP/1949/2014, de 13 de Octubre, por la que se regula el Punto de Acceso General de la Administración General del Estado y se crea su sede electrónica.*

En lo que respecta al régimen concreto de reutilización de la información pública, son de reseñar: a) la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público*; b) la *Resolución de 2 de Febrero de 2007, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se publica el acuerdo con Red.es para el fomento de la reutilización de la información del sector público*; c) el *Acuerdo de 28 de Octubre 2010, del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento 3/2010, sobre Reutilización de Sentencias y otras Resoluciones Judiciales*; d) el *Real Decreto 1495/2011, de 24 de Octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de Noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público*; e) la *Resolución de 19 de Febrero de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de la información*; y f) la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*.

Por último, en lo que respecta a la regulación de la reutilización de la información pública en las Comunidades Autónomas españolas, como se advirtió, las Leyes de Transparencia son las que, por el momento, cumplen tal función. Recordamos que son las que siguen: a) la *Ley 4/2006, de 30 de Junio, de Transparencia y Buenas Prácticas en la Administración Pública Gallega*; b) la *Ley 4/2011, de 31 de Marzo, de Buena Administración y Gobierno de Illes Balears*; c) la *Ley Foral 11/2012, de 21 de Junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra*; d) la *Ley 4/2013, de 21 de Mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura*; e) la *Ley 1/2014, de 24 de Junio, de Transparencia Pública de Andalucía*; f) la *Ley 3/2014, de 11 de Septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja*<sup>822</sup>; g) la *Ley 12/2014, de 16 de Diciembre, de Transparencia y Participación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*; h) la *Ley 12/2014, de 26 de Diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias*;

---

<sup>822</sup> A tal fin, esta Comunidad Autónoma ha aprobado el *Decreto 19/2013, de 31 Mayo, por el que se regula la reutilización de la información en el Sector Público de la Comunidad de La Rioja*.

y i) la *Ley 19/2014, de 29 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de Cataluña*.

#### **VIII.4.- Algunos aspectos prácticos de la reutilización de la información pública en España**

##### **VIII.4.1.- Del Plan Avanza al Proyecto Aporta**

Una vez analizado someramente cómo ha surgido y cómo ha evolucionado la política de reutilización de la información pública en el contexto europeo, en general, y en el caso de España, en particular, procedo a realizar unas breves anotaciones sobre qué medidas se están implementando y qué resultados están consiguiendo la Sociedad y el Mercado, al aplicar en su actividad diaria, el tratamiento secundario de la información que generan o poseen las Administraciones Públicas.

Al margen del análisis jurídico, el Gobierno de España aprobó, en Noviembre de 2005, el Plan Avanza (2006-2015)<sup>823</sup>, como un plan orientado a conseguir la adecuada utilización de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación, contribuyendo así al éxito de un modelo de crecimiento económico basado en el incremento de la competitividad y la productividad, la promoción de la igualdad social y regional y la mejora del bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos.

Una de las líneas estratégicas del Plan Avanza consistía, precisamente, en impulsar la apertura de información del Sector Público, para la creación de riqueza en un contexto de economía del conocimiento y de motores de desarrollo de la Sociedad de la Información. La digitalización de los bienes existentes, el desarrollo de nuevos productos digitales, junto con la transformación de la manera en que estos bienes se producen, se distribuyen, se intercambian y se consumen, fueron algunos de los objetivos básicos del Plan para fomentar la Sociedad del Conocimiento.

---

<sup>823</sup> Conviene advertir que tanto el *Plan Avanza* como su continuación, el *Plan Avanza 2*, fueron las estrategias del Gobierno en materia de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información desde 2005 hasta la aprobación de la *Agenda Digital para España* el 15 de Febrero de 2013.

Avanzando en el tiempo y antes de que entrara en vigor la primera normativa sobre reutilización de datos públicos en España<sup>824</sup>, en 2007, se crea la Entidad Pública Empresarial Red.es., encargada desde ese momento, del impulso de la reutilización de la información pública en nuestro país. Esta plataforma opera, en la actualidad, como un instrumento al servicio de toda la Administración Pública, que recibe encomiendas de los distintos ministerios y establece convenios de colaboración con entidades autonómicas y locales para desarrollar programas que mejoren la atención al ciudadano, la productividad o la coordinación entre organismos. Así mismo, Red. es se erige como la autoridad nacional en el registro de dominios “.es”, además de gestionar la RedIRIS<sup>825</sup> y el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información<sup>826</sup>.

Posteriormente, en el año 2009, el Gobierno central aprueba el proyecto que va a constituirse como el eje embrionario de la política de reutilización de la información generada por el Sector Público en España: nace el *Proyecto Aporta*. Este Proyecto, vigente en la actualidad, persigue tres objetivos básicos: a) fomentar una cultura favorable a la apertura de datos públicos; b) facilitar que las organizaciones pongan en práctica dicha apertura; e c) impulsar el mercado de la reutilización de la información pública en el país.

En cuanto a los objetivos que se han conseguido alcanzar con la implantación del Proyecto Aporta, destacan los siguientes: a) la creación del portal en Internet [www.aporta.es](http://www.aporta.es), como punto de encuentro entre todos los interesados en el proceso de la reutilización; b) la creación del Catálogo de Información Pública correspondiente a la Administración General del Estado; c) la celebración de eventos de concienciación y la presentación de buenas prácticas para que cada vez sean más las personas interesadas en la reutilización de la información del Sector Público; y d) la realización de estudios sobre el sector infomediario en España.

---

<sup>824</sup> Recuérdese que fue la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*.

<sup>825</sup> RedIRIS es la red académica y de investigación española, la cual proporciona servicios avanzados de comunicaciones a la comunidad científica y universitaria nacional. Está financiada por el Ministerio de Economía y Competitividad, e incluida en su mapa de Instalaciones Científico-Técnicas Singulares (ICTS). RedIRIS cuenta con más de cuatrocientas instituciones afiliadas, principalmente universidades y centros públicos de investigación.

<sup>826</sup> ONTSI es un órgano que elabora, recoge, sintetiza y sistematiza indicadores, elabora estudios, y ofrece servicios informativos y de actualidad sobre Sociedad de la Información y es, además, punto de encuentro y de diálogo entre el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y las distintas Administraciones Públicas, para la definición de políticas y su posterior evaluación.

Fruto de esos primeros trabajos, además del lanzamiento del Portal [www.aporta.es](http://www.aporta.es), se publicó la “*Guía Aporta sobre Reutilización de la Información Pública*”. Este manual, orientado al despliegue de la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*, y elaborado con la participación de los propios ciudadanos y de los actores implicados en la reutilización, ofrece hoy en día toda una serie de recomendaciones y buenas prácticas en materia de apertura de la información del Sector Público. La Guía ofrece una respuesta a preguntas tales como: a) ¿Qué es la reutilización de la información del Sector Público?; b) ¿Quiénes son los agentes de la reutilización?; c) ¿Qué información es reutilizable?; d) ¿Qué hacer con la información que es reutilizable?; e) ¿Bajo qué modalidades se puede ofrecer la información reutilizable? ; f) ¿Se puede aplicar algún tipo de contraprestaciones económicas?; h) ¿Cómo impulsar internamente la reutilización?; o, i) recomendaciones sobre la protección de datos.

En base a lo antedicho, puede destacarse uno de los principales objetivos que incluye la Guía Aporta como de especial relevancia y significación, y es el siguiente: ordenar la información generada por las Administraciones y organismos del Sector Público, para facilitar su posterior búsqueda y recuperación, fomentando, de esta forma, no sólo la puesta a disposición de la sociedad de grandes cantidades de información sino, y sobre todo, su accesibilidad y reutilización. Así, una adecuada ordenación de la información generada por las Administraciones Públicas favorece la reutilización de la información producida por ellas. Tal es así que la ordenación de la información aporta beneficios: a) tanto de carácter interno, puesto que repercute positivamente en el propio trabajo de las Administraciones públicas; b) como externo, puesto que es más sencillo para todos los ciudadanos y empresas la búsqueda de información que esté adecuadamente catalogada y clasificada.

Al hilo del Proyecto Aporta y con la puesta en funcionamiento del Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, se publicó, en los años 2011 y 2012, los *Estudios de Caracterización del Sector Infomediario*, que habrían de convertirse, en la primera radiografía del Open Data en España. Dichos estudios buscan caracterizar, con mayor precisión, a un sector de difícil aprehensión dentro de la realidad socioeconómica del país, tanto por su novedad como por su heterogeneidad: el sector que recoge a los actores de la política de reutilización de datos.

El segundo y último de los *Estudios de Caracterización del Sector Infomedial* realizados en España (año 2012), muestra algunas cifras que puede ser de interés para analizar el peso de la reutilización de la información pública en el país en cuanto a la actividad económica que producen:

- a) Las empresas infomediarias dedicarían, en su conjunto, una media de cuatrocientos treinta mil euros para obtener información básica que luego reutilizan, aunque habría que tener en cuenta que casi un cuarenta y cinco por ciento de las empresas obtendrían la información a coste cero.
- b) Los ingresos asociados a la reutilización de información se aproximarían, en términos absolutos, a los seiscientos mil euros por empresa.
- c) El negocio infomediario estaría generando un volumen de negocio global de entre los trescientos treinta y los quinientos millones de euros.
- d) La reutilización supondría, para una empresa infomediaria en específico, el cuarenta y cinco por ciento de su actividad total, por lo que se estimaría el volumen de negocio total de ésta en unos mil millones de euros.
- e) Una masa laboral que oscilaría entre los tres mil seiscientos y los cuatro mil cuatrocientos empleados<sup>827</sup>.

Cabe destacar, a su vez, cuatro aportaciones que se incluyen en el Estudio, a fin de mejorar la reutilización de datos en España y que, personalmente, considero de vital importancia: a) una mayor coordinación y un liderazgo claro por la Administración Pública para la reutilización; b) la superación de las importantes diferencias existentes entre las distintas Comunidades Autónomas; c) la mejora de la regulación, tanto por la modificación de normas como por el desarrollo de otras nuevas en el futuro; y d) un cambio de cultura para que la reutilización no sea vista como un enfrentamiento, sino un

---

<sup>827</sup> Hay que tener en cuenta que estas cifras son sólo aproximativas, como consecuencia de la elaboración de encuestas y ya lejanas en el tiempo, pero se trata del único estudio integral que, sobre esta materia, se ha publicado desde el año 2012.

mecanismo de colaboración entre el sector Público y el privado favoreciendo, igualmente, la competencia y la neutralidad en el acceso a la información y en la reutilización de la misma<sup>828</sup>.

#### **VIII.4.2.- El Portal “datos.gob.es”**

Todas las medidas, las estrategias y los esfuerzos institucionales para conseguir una correcta implantación de la política de reutilización de la información pública en España, convergen en la creación del Portal “datos.gob.es” y, posteriormente, en los portales homólogos autonómicos y provinciales.

Así, “datos.gob.es”<sup>829</sup> es la iniciativa de carácter nacional que se encarga de organizar y de gestionar el Catálogo de Información del Sector Público, creada en Octubre de 2011, bajo el impulso del Ministerio de Industria, Energía y Turismo y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de España. Su gestión directa corresponde a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI), y se encuentra adscrita al primero de los dos ministerios aludidos.

Con esta aplicación, se pretende reforzar el compromiso de las instituciones para lograr el impulso de la apertura de la información pública en el país. De igual modo, desde este Sitio Web, se quiere proporcionar la información general, los materiales formativos y las noticias de actualidad sobre esta materia.

“datos.gob.es” es una plataforma abierta a los profesionales, las empresas, los gestores institucionales y los ciudadanos interesados en conocer todos aquellos datos disponibles que les permitan participar de la vida pública, crear aplicaciones de valor añadido o simplemente mantenerse informados de las actividades que realizan las instituciones político-administrativas. Con ello, se trata de que los actores y los

---

<sup>828</sup> Al respecto, dentro del marco del Proyecto Aporta, se ha puesto en marcha (en Junio de 2013), un foro de colaboración público-privado para impulsar la cooperación en el marco de la reutilización de la información del Sector Público (Foro CPP-RISP). Con la participación de los ministerios de Industria, Energía y Turismo y de Hacienda y Administraciones Públicas, así como varias entidades y asociaciones vinculadas al sector tecnológico, el foro trabaja en el diseño de un entorno global viable de acceso a los datos públicos de cara a su reutilización, facilitando obtener de ellos todo su potencial valor económico y social.

<sup>829</sup> El enlace a esta aplicación es el siguiente: <http://datos.gob.es/>.

beneficiarios principales de la reutilización de la información consigan: a) el lanzamiento de nuevos modelos de negocio; b) la modernización de las organizaciones; o c) la creación de plataformas de transparencia, de colaboración y de participación ciudadanas.

A su vez, merece especial mención reseñar que “datos.gob.es”<sup>830</sup> incluye, en su esquema tecnológico, un apartado específico donde se encuentran los documentos de referencia con los que se facilita la puesta en funcionamiento y el desarrollo del Portal, tanto para los usuarios, como para los ejecutores y gestores de contenidos del Sitio Web, y que han servido de referencia para diseñar otros Portales de datos de diferente ámbito territorial.

Por otro lado, “datos.gob.es” ofrece recursos prácticos, informativos y divulgativos de utilidad para ayudar en el desarrollo de productos y de servicios de alto valor social y económico, basados en la reutilización de la información del Sector Público. Es por ello por lo que la aplicación tiene como objetivo prioritario promover la publicación, mejorar el acceso y favorecer la reutilización de la información pública correspondiente al Sector Público, consiguiendo, a su vez, el diseño de una Administración Pública más transparente, eficiente y cercana, así como la creación de nuevas oportunidades –tanto sociales como económicas- para los ciudadanos, a partir de la reutilización de datos.

En base a lo antedicho, a través de esta plataforma se pretende fomentar el acceso, la apertura y la reutilización de la información del Sector Público nacional y concienciar sobre la importancia y el valor de la cultura de datos abiertos en un Estado Social y Democrático de Derecho.

La principal función de “datos.gob.es” es la de crear, mantener y actualizar el llamado Catálogo de Información Pública, el cual permite acceder, desde un único punto, a los distintos Sitios Web y a los diferentes recursos de información que ofrece el Sector Público<sup>831</sup>. Así, los datos se ponen a disposición de los usuarios, organizándolos

---

<sup>830</sup> Estos son: el Análisis funcional; la Arquitectura del portal; la Definición de requisitos; la Descripción de la arquitectura tecnológica; el Estudio de plataformas tecnológicas; los Metadatos para el Catálogo; los Perfiles para el desarrollo de la plataforma; las Recomendaciones básicas de usabilidad; las Recomendaciones de carácter general para el desarrollo de las plantillas; los Requisitos de accesibilidad a los contenidos; los Requisitos para la web móvil; y la Taxonomía del Catálogo.

<sup>831</sup> Aquí, al hablar de Sector Público, me refiero al estatal, al autonómico y al local.

y estructurándolos por formatos y por temas. Sin embargo, hasta el momento, todavía siguen siendo relativamente escasas las instituciones<sup>832</sup> que vierten sus datos en el Catálogo de Información Pública general.

En cuanto a los temas en que se divide la búsqueda de datos en el Catálogo de Información Pública, pueden establecerse los siguientes:

- a) Sociedad y bienestar: incluye más de 1701 conjuntos de datos referentes a las evaluaciones de calidad de los servicios, la percepción ciudadana de su situación socioeconómica, etc.
- b) Sector Público: incluye más de 1606 conjuntos de datos referentes a las medidas de reforma y de simplificación de las estructuras, su normativa de organización y funcionamiento, etc.

---

<sup>832</sup> Son estas: Gobierno de Aragón; Centro de Investigaciones Sociológicas; Ayuntamiento de Gijón; Ayuntamiento de Málaga; Xunta de Galicia; Ayuntamiento de Madrid; Junta de Castilla y León; Instituto Nacional de Estadística; Ayuntamiento de Zaragoza; Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; Ayuntamiento de Lorca; Gobierno de La Rioja; Gobierno de las Islas Baleares; Centro Nacional de Información Geográfica; Red.es; Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; Ayuntamiento de Cáceres; Ministerio de la Presidencia; Ministerio de Industria, Energía y Turismo; Ayuntamiento de Alcobendas; Oficina Española de Patentes y Marcas; Instituto Español de Comercio Exterior; Ministerio del Interior; Fondo Español de Garantía Agraria; Fundación Pluralismo y Convivencia; Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas; Agencia Estatal de Administración Tributaria; Ministerio de Justicia; Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología; Comisión Nacional del Mercado de Valores; Puertos del Estado; Jefatura Central de Tráfico; Biblioteca Nacional de España; Ministerio de Economía y Competitividad; Instituto de Mayores y Servicios Sociales; Ministerio de Empleo y Seguridad Social; Universidad Pablo de Olavide; Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado; Agencia Estatal de Meteorología; Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI); Autoridad Portuaria de Marín y Ría de Pontevedra; Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones; Sociedad Estatal de Participaciones Industriales; Confederación Hidrográfica del Júcar; Autoridad Portuaria de Barcelona; Instituto Nacional de Administración Pública; Autoridad Portuaria de Ceuta; Instituto de Turismo de España; Autoridad Portuaria de Gijón; Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas; Autoridad Portuaria de Santander; Consorcio de la Zona Franca de Cádiz; Autoridad Portuaria de Melilla; Comisión Nacional de la Energía; Consorcio de la Zona Franca de Vigo; Autoridad Portuaria de Tarragona; Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios; Servicio Público de Empleo Estatal; Instituto de Salud Carlos III; Fondo de Garantía Salarial; Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo; Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música; Ayuntamiento de Martos; Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas; Real Patronato sobre Discapacidad; Instituto Geológico y Minero de España; Ministerio de Defensa; Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; Agencia Española de Protección de Datos; Fundación Lázaro Galdiano S. de E. de la Seguridad Social; Compañía Española de Financiación del Desarrollo Entidad Estatal de Seguros Agrarios; Instituto de Estudios Fiscales; Sociedad Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas, S.A.; Centro de Estudios Jurídicos; MERCASA; Instituto Nacional de la Seguridad Social; Instituto de Astrofísica de Canarias; y Tesorería General de la Seguridad Social.

- c) Demografía: incluye más de 1265 conjuntos de datos referidos a estadísticas de población.
- d) Cultura y ocio: incluye más de 569 conjuntos de datos referidos a horarios de autobuses, horarios de apertura de cines, de teatros, de restaurantes, etc.
- e) Medio ambiente: incluye más de 527 conjuntos de datos referidos a las evaluaciones de impacto ambiental, las zonas especialmente protegidas, etc.
- f) Economía: incluye más de 524 conjuntos de datos referidos al volumen de deuda pública acumulada, a la situación patrimonial de un organismo pública, a sus pérdidas y ganancias, etc.
- g) Educación: incluye más de 500 conjuntos de datos referidos a las tasas de abandono escolar, gastos en material educativo, personal empleado en el sector, etc.
- h) Salud: incluye más de 381 conjuntos de datos referidos al gasto sanitario en bienes corrientes e infraestructuras, listas de espera, etc.
- i) Urbanismo e infraestructuras: incluye más de 317 conjuntos de datos referidos a los mapas de población, planeamiento y gestión urbanísticas, etc.
- j) Transporte: incluye más de 256 conjuntos de datos referidos a precios medios del transporte público, perfiles de usuarios, rutas y horarios, etc.
- k) Seguridad: incluye más de 253 conjuntos de datos referidos a los índices de delincuencia, etc.
- l) Ciencia y tecnología: incluye más de 239 conjuntos de datos referidos a la inversión tecnológica, al gasto en institutos de investigación, etc.

- m) Empleo: incluye más de 216 conjuntos de datos referidos a las tasas de población activa, desempleados de larga duración, etc.
- n) Hacienda: incluye más de 193 conjuntos de datos referidos a los niveles de endeudamiento de los ciudadanos, etc.
- o) Legislación y justicia: incluye más de 186 conjuntos de datos referidos a la normativa pendiente de tramitación, a las resoluciones judiciales, etc.
- p) Comercio: incluye más de 136 conjuntos de datos referidos a las zonas de pequeño y mediano comercio, precios, etc.
- q) Medio Rural: incluye más de 101 conjuntos de datos referidos a información sobre albergues, zonas para visitar, para alojarse, para degustar, etc.
- r) Turismo: incluye más de 88 conjuntos de datos referidos a museos, sitios de interés turístico, cifras medias de visitantes, etc.
- s) Deporte: incluye más de 50 conjuntos de datos referidos a centros deportivos al aire libre, etc.
- t) Energía: incluye más de 45 conjuntos de datos referidos al consumo medio por habitante, carburantes, etc.
- u) Industria: incluye más de 39 conjuntos de datos referidos a la situación de las empresas, los sectores más productivos, etc.
- v) Vivienda: incluye más de 23 conjuntos de datos, referidos a la protección oficial, etc.<sup>833</sup>

---

<sup>833</sup> Conviene advertir que las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales están siguiendo un modelo similar al estatal en cuanto a la definición de los ámbitos de interés, aunque más reducido.

Aunque la principal función de “datos.gob.es” es mantener y actualizar el Catálogo de Información Pública, no puede decirse que sea la única que tiene encomendada. Así, el *Real Decreto 1495/2011, de 24 de Octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre*<sup>834</sup>, en el ámbito del Sector Público estatal, establece la obligación de que los órganos de la Administración General del Estado y de los demás organismos y entidades, aprueben: *"un plan propio de medidas de impulso de la reutilización de la información del sector público, por medios electrónicos, dentro de su ámbito de competencias"*.

Tal deber está siendo ejercido por las Administraciones Públicas, en lo que se ha venido a denominar Planes RISP<sup>835</sup> (se utilizará RISP en la investigación como acrónimo de Reutilización de la Información Pública). En ellos, se incluyen las principales líneas de la política general de apertura y de reutilización de la información pública de cada organismo. La configuración de estos Planes debe guardar un esquema similar, en el que figuren los siete puntos siguientes: a) los antecedentes; b) la identificación y selección de la información reutilizable; c) el procedimiento de preparación del conjuntos de datos; d) las condiciones de la reutilización; e) el diseño y la gestión del espacio web dedicado a tal efecto; f) la publicación y mantenimiento de los datos reutilizables; y g) las medidas de evaluación y de mejora de la calidad en la reutilización y fomento del consumo de los datos.

Al igual que se encuentran accesibles en el Portal “datos.gob.es” tanto el Catálogo de Información Pública como los Planes RISP, también aparecen en esta

---

<sup>834</sup> En concreto, en su Disposición Adicional 2°.

<sup>835</sup> Hasta la fecha, se han aprobado los Planes de Impulso de las siguientes instituciones: Ministerio de Industria, Energía y Turismo; Secretaría de Estado de la Seguridad Social; Entidad Pública Empresarial Red.es; Ministerio de la Presidencia; Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA); Agencia Estatal de Administración Tributaria; Ministerio de Economía y Competitividad; Instituto de Estudios Fiscales; Confederación Hidrográfica del Júcar; Ministerio de Justicia; Fondo de Garantía Salarial; Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE); Instituto de Mayores y Servicios Sociales; Instituto Nacional de Estadística; Ministerio de Empleo y Seguridad Social; Oficina Española de Patentes y Marcas; Instituto de Turismo de España (Turespaña); Instituto para la Restructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras; Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; Fundación Pluralismo y Convivencia; Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios; Ministerio del Interior; Puertos del Estado; Autoridad Portuaria de Melilla; Universidad Pablo Olavide; Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; Agencia Estatal de Meteorología; Autoridad Portuaria de Ceuta; Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; y Autoridad Portuaria de Tarragona.

plataforma algunas de las nuevas aplicaciones que se han ido creando, a partir del uso secundario de datos públicos, y que pueden dividirse en las siguientes áreas:

- a) Medio Ambiente: este ámbito incluye un total de 1485 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “Aguas y Mapas”, como una aplicación GIS (Sistema de Información Geográfica) que muestra, a través de mapas, la situación real en España en materia de agua. Para ello, ofrece información de los niveles de embalses, precipitaciones por zonas geográficas y datos sobre desertificación y aridez. Además, proporciona información sobre el consumo de agua por provincias en gasto por personas, por consumo humano y por gasto destinado a agricultura.
- b) Transporte: este ámbito incluye un total de 31 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “Bizi Zaragoza”, una aplicación móvil gratuita que ofrece información, en tiempo real, sobre el estado de la red de bicicletas de la capital. Este servicio, además, permite a los ciudadanos informar, de forma inmediata, sobre cualquier incidencia en los anclajes de las estaciones. Así mismo, dispone de un mapa interactivo en el cual el usuario puede seleccionar las estaciones más habituales y conocer la distancia y el recorrido peatonal para llegar hasta ellas, información sobre abonos temporales y una guía donde se detallan las normas de uso y la ordenanza municipal de ciclistas, peatones y conductores.
- c) Urbanismo e infraestructuras: este ámbito incluye un total de 27 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “Cálculo Hidrometeorológico de Aportaciones y Crecidas (CHAC)”, aplicación informática que utiliza modelos matemáticos para el tratamiento de series temporales de datos hídricos, de evaluación de recursos hídricos y cálculo de caudales máximos de avenida.
- d) Sector Público: este ámbito incluye un total de 10 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “Stat4you”, una plataforma Web que recopila las estadísticas de diferentes proveedores públicos y las pone a disposición del público de manera homogénea, accesible y usable.

- e) Ciencia y tecnología: este ámbito incluye un total de 6 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “Consulta de Numeración Móvil (CMT)”, aplicación web de consulta sobre la información de portabilidad móvil asociado a un determinado número telefónico obtenida del sistema A.O.P.M (Asociación de Operadores para la Portabilidad Móvil).
  
- f) Economía: este ámbito incluye un total de 6 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “SIELOCAL”, como plataforma de información económica del Sector Público municipal, que genera informes automatizados, en tiempo real, sobre los principales parámetros presupuestarios y contables de las Administraciones Locales de España. Desde esta aplicación se ofrecen, de forma gratuita, informes de las Administraciones Públicas y opiniones de expertos en la materia que se solicite.
  
- g) Sociedad y bienestar: este ámbito incluye un total de 6 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “Votos y Cifras”, en la que se analizan las últimas elecciones generales en España y que permite estudiar los resultados electorales a nivel municipal, compararlos con los comicios anteriores y relacionarlos con su entorno socioeconómico.
  
- h) Comercio: este ámbito incluye un total de 5 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “La lista de la compra”, como servicio que permite el estudio comparado de precios de tres grandes tipologías de comercio minorista: distribución organizada, comercio especializado y mercados municipales de abastos. A partir de los precios de los distintos formatos comerciales, se calculan los costes de cada familia y subfamilia en cada ciudad: productos de alimentación, frutas y verduras, carne, pescado y droguería. Se otorga índice cien al establecimiento (formato o ciudad) cuyo promedio ponderado de precios sea el menor y, a continuación, se referencia el resto en función de éste.
  
- i) Salud: este ámbito incluye un total de 5 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “aempsCIMA”, desarrollada por la Agencia

Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, que proporciona información sobre los medicamentos de forma comprensible para facilitar el su uso correcto. De acceso libre, sin registros, gratuita y compatible con todos los dispositivos móviles, esta aplicación dispone de más de 20 campos de información para 15.000 medicamentos, y aproximadamente 1.600 principios activos, incluyendo su ficha técnica y prospecto en formato.

- j) Turismo: este ámbito incluye un total de 4 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “Comer y Dormir CYL” donde consultar toda la información relacionada con los restaurantes y hoteles de la comunidad de Castilla y León. A través de una sencilla interfaz móvil, el usuario puede filtrar los datos según la provincia, localidad y categoría del establecimiento. Ofrece, entre otros datos, la situación, dirección postal, teléfono de contacto, página web y correo electrónico de todos los restaurantes y hoteles de la Comunidad Autónoma.
  
- k) Energía: este ámbito incluye un total de 4 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “Elpreciodelagasolina.com”, como herramienta online que ayuda a ahorrar dinero al repostar gasolina o gasoil. Desde el Sitio Web se pueden localizar las gasolineras más baratas de una ciudad o zona, conocer la variación en los precios y decidir inteligentemente dónde y cuándo llenar el depósito para ahorrar unos euros. El sitio se actualiza diariamente e incorpora información de más de siete mil estaciones de servicio españolas, basado en los datos oficiales recogidos por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
  
- l) Cultura y ocio: este ámbito incluye un total de 4 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “Biblioguia”, la cual permite buscar y localizar bibliotecas cercanas a una dirección, código postal o provincia, localizar y buscar bibliotecas, centros de documentación, centros de lectura y bibliotecas especializadas, navegar directamente por el mapa sin necesidad de hacer una búsqueda, consultar horarios, teléfonos, toda la información disponible de una biblioteca o consultar indicaciones sobre cómo llegar en transporte privado, público y caminando a una biblioteca. El objetivo

principal del servicio es proporcionar y facilitar a los usuarios una única interfaz sencilla y común de acceso a todas las bibliotecas de España.

- m) Vivienda: este ámbito incluye un total de 3 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “Casas y Viviendas”, como portal inmobiliario con todos los inmuebles residenciales de España. Desde ella, el usuario puede filtrar información de varias formas distintas para encontrar el inmueble que busca. Cada inmueble residencial tiene una ficha con los datos públicos del registro del catastro, datos del municipio donde se encuentra el inmueble, o incluso datos sobre escuelas cercanas a dicho inmueble.
- n) Industria: este ámbito incluye un total de 3 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “AirSPI”, un visualizador de marcas comerciales publicadas en el Boletín Oficial de la Propiedad Industrial ([www.oepm.es](http://www.oepm.es)). Con ello, permite visualización de los últimos cinco boletines oficiales, buscar parecidos fonéticos entre las Marcas Publicadas y denominaciones introducidas por el usuario y la búsqueda de Agentes de Propiedad Industrial por situación geográfica.
- o) Legislación y Justicia: este ámbito incluye un total de 3 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “Legalso.com”, como un proyecto internacional cuyo fin es ayudar a cualquier persona que tenga una necesidad de tipo legal, permitiendo al usuario informarse sobre su problema mediante el uso gratuito de una selección de fuentes de interés (opinión de abogados, foros legales, leyes y sentencias relevantes), encontrar personas con el mismo problema y ponerse en contacto con abogados especialistas en la materia.
- p) Demografía: este ámbito incluye 1 aplicación relacionada que se denomina “apellidos más frecuentes”. La aplicación desarrollada por el Instituto Nacional de Estadística, está basada en la Estadística del Padrón Continuo y permite elegir un apellido y ver cuántas personas tienen ese apellido (ya sea

como primero, segundo o ambos) según la provincia de residencia o nacimiento y nacionalidad<sup>836</sup>.

Como se ha podido comprobar, 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.

#### **VIII.4.3.-La elección de un Modelo de reutilización de la información pública en España**

En el Capítulo I de esta investigación tuve ocasión de señalar cuáles son los dos Modelos de reutilización de información pública existentes en el mundo. Como Modelos teóricos, puede decirse que es difícil que se den en estado puro en la práctica de las instituciones, pero sí que es fácil identificar en ellos ciertos rasgos que permitan una tipificación aproximada. Se dijo que el Modelo estadounidense –denominado *Open Government*–, se fundamenta en el convencimiento institucional de que los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública con carácter general y con las restricciones mínimas y obligatorias, para evitar el obscurantismo y hacer posible una democracia de calidad. Así, este Modelo pretende generar valor a los datos con 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. De este modo, 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.

El otro Modelo señalado anteriormente es el Modelo británico –denominado *Linked Data*–, que 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, desde este Modelo se realiza un tratamiento previo de los datos que poseen las organizaciones públicas, de modo que, con ello, se consigan reducir los esfuerzos necesarios para su posterior reutilización. Gracias a esta integración informativa, las instituciones ofrecen

---

<sup>836</sup> Se han creado otros cuatro ámbitos que, por el momento, no incluyen aplicaciones: Seguridad, Deporte, Educación, Medio Rural.

los datos públicos enlazados y en formatos abiertos, por lo que es posible explotar nuevas vías para encontrar información relevante y pertinente con la que satisfacer las necesidades ciudadanas a través de búsquedas, de consultas, de interfaces o de herramientas mejoradas. Por tanto, los gastos en el tratamiento de datos se incrementan y por eso la información suele ofrecerse mediante regímenes de tarificación y licencias.

Pero, ¿cuál es el Modelo en el que se insertan las prácticas reutilizadoras que está llevando a cabo el Sector Público Español a fin de dar a conocer los datos a la sociedad? Se ha señalado que se están creando Portales específicos, que dependen de los gobiernos<sup>837</sup>, para publicar en ellos la información susceptible de ser reutilizada por los ciudadanos.

Lo cierto es que puede verse cómo cada organización sigue su propia dinámica y algunas Entidades prefieren publicar más datos y otras optan por mejorar la calidad de éstos y sacrificar su cantidad disponible<sup>838</sup>. Dicho lo anterior, la tendencia más habitual es la segunda de ellas, aquella que cuida los datos desde el origen y es capaz de mostrarlos a la sociedad de forma sistemática y ordenada para facilitar el servicio público que presta. No obstante, el Modelo *Linked Data* puede verse también como una manera de que las instituciones puedan filtrar y canalizar la información que quieren hacer llegar a la sociedad, perjudicando con ello el principio de máxima difusión de datos.

Personalmente, estimo que es preciso que las Administraciones Públicas trabajen de forma conjunta y en una misma dirección, homogeneizando sus criterios y sus prácticas y fomentando el uso compartido de sus datos entre ellas y de éstas con el ciudadano. A tal fin, las prácticas que se desarrollan desde “data.gob.es” pueden resultar muy convenientes, pues facilitan la puesta a disposición ciudadana de aquella información que, con carácter previo, ha sido tratada en origen, siempre que en dicho proceso, se mantengan las características básicas que debe tener y que ya he tenido ocasión de mencionar en otros epígrafes del estudio –entre ellas, la integridad, la

---

<sup>837</sup> Se observa, además, que es habitual –pero sigue sin ser suficiente–, que dichos Portales se interrelacionen y compartan aplicaciones y recursos dirigidos desde la plataforma “datos.gob.es”.

<sup>838</sup> A título de ejemplo, puede destacarse que aunque Castilla y León centra su atención, más que en la cantidad de datos que suministra, en la publicación cuidada de la información que facilita, incluyendo en el enlace donde se accede a ella otros campos de interés como la fecha de publicación oficial, la fecha de la última actualización, la licencia sobre la que se apoya, los formatos de descarga disponibles o el órgano del cual procede. En Cataluña ocurre algo similar. De igual manera ocurre en Cataluña o en el País Vasco.

veracidad, la objetividad, la actualización, etc.– Un sistema de información único, una aplicación conjunta para el suministro activo de datos y unas técnicas adecuadas que faciliten las tres obligaciones que se derivan de la función informadora institucional, pueden hacer efectiva una política de reutilización de datos para todos, que beneficie no sólo a la sociedad, sino que mejore el rendimiento interno de las Administraciones públicas y, con ello, su proyección externa.

Además, el Modelo *Linked Data* es el que están desarrollando la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea<sup>839</sup>

Una vez visto el Modelo de reutilización predominante en la Unión Europea –y seguido también por España–, es preciso mencionar algunas de las conclusiones que figuran en el informe “*Tendencias actuales en iniciativas Open Data*”<sup>840</sup>, para analizar los defectos y las virtudes en la aplicación de la política de reutilización de datos. Como se señala en el informe aludido, cada vez son más los gobiernos que se suman a las iniciativas de datos abiertos debido a las múltiples ventajas que ofrecen en contraste con una aparente sencillez a la hora de ponerlas en marcha, “*sin embargo, a pesar de que el Open Data es un concepto que ha venido ganando cada vez mayor atención, su auténtico potencial está todavía empezando a descubrirse*”.

Así, poner en marcha una iniciativa de datos abiertos exitosa no es tan sencillo como publicar ciertos datos a través de una Web y esperar a que los beneficios en su uso se materialicen de forma inmediata para el ciudadano. Para garantizar una cierta viabilidad de la reutilización, estas iniciativas deben realizar un planteamiento a medio y largo plazo, llevando a cabo una serie de actuaciones complementarias –y sobre todo, compartidas– a la publicación de los datos, con la finalidad de que éstos sean fáciles de encontrar, comprensibles y fáciles de reutilizar. Además, las Administraciones Públicas deben establecer también mecanismos de colaboración permanente con el conjunto de

---

<sup>839</sup> En concreto, *The 7th Framework Programme funded European Research and Technological Development from 2007 until 2013*, está financiando proyectos de investigación relacionados con el Modelo *Linked Data*, tales como LATC, LOD2, y PlanetData, para: a) crear unos métodos y unas herramientas para gestionar un gran número de información institucional estructurada; b) diseñar algoritmos de aprendizaje automático con los que enriquecer, reparar y enlazar datos en las Web públicas; o c) crear unos métodos y unos estándares para mantener una traza de la procedencia de los datos.

<sup>840</sup> Elaborado por el grupo de expertos del Proyecto Aporta en Septiembre de 2014, teniendo en cuenta el documento “*Open Data Charter*”, en base a las acciones planteadas por los países del entorno Europeo –concretamente Francia, Italia y Reino Unido– en sus respectivos planes de acción.

los agentes implicados en la reutilización, ya que ellos son la pieza clave a la hora de conseguir que los objetivos esperados se materialicen.

En base a lo anterior, el informe incluye una serie de recomendaciones en materia de reutilización de la información pública a los diferentes Estados, las cuales pueden englobarse en seis grandes grupos: a) políticas y legislación; b) interacción con la comunidad; c) publicación de datos; d) estándares; e) infraestructuras y herramientas; y f) comunidad global.

a) Políticas y legislación; destacan las siguientes:

- a. Realizar un estudio y análisis completo de la situación actual del país que sirva para tomar decisiones informadas en materia de política de datos abiertos (actores, proyectos, uso e impacto de las actuaciones en marcha, etc.), preferiblemente siguiendo algunas de las metodologías ya probadas a nivel internacional.
- b. Establecer las medidas normativas necesarias para dar soporte a la publicación de datos y a la creación de estándares en ámbitos específicos.
- c. Ampliar las obligaciones normativas de publicación de datos al sector privado comenzando por ciertos sectores clave: los prestatarios de servicios básicos, las empresas públicas, los agentes que reciban financiación pública, etc.
- d. Establecer una licencia única que unifique criterios para la publicación y reutilización de datos a nivel nacional.
- e. Fomentar el principio de gratuidad en el acceso y reutilización de los datos.
- f. Revisar y actualizar las políticas y los planes de actuación de datos abiertos con cierta frecuencia.

b) Interacción con la comunidad; destacan las siguientes:

- a. Promocionar una comunidad del Open Data en España, independiente con una dotación mínima de recursos pero auto-gestionable, que facilite la unidad de los agentes implicados y las conexiones entre los distintos niveles administrativos.

- b. Mejorar los mecanismos de participación y consulta y hacerlos más transparentes, a través de la renovación de miembros de grupos de trabajo con candidaturas abiertas, con publicación de las actas de las reuniones de los grupos, etc.
  - c. Sumarse a alguna iniciativa internacional ya madura en el ámbito de la colaboración y participación y en el desarrollo de servicios y aplicaciones que exploten los datos.
  - d. Elaborar guías y materiales que fomenten la reutilización de los datos.
  - e. Fomentar la temática de los datos abiertos en las redes de innovación pública.
  - f. Documentar las buenas prácticas y los casos de éxito en el uso de los datos.
  - g. Propiciar mejores conexiones de los datos abiertos.
  - h. Utilizar medios de difusión de amplia capacidad y alcance.
- c) Publicación de datos; destacan las siguientes:
- a. Realizar un estudio analítico sobre la disponibilidad de datos en España y su calidad que sirva como base de un inventario nacional de datos.
  - b. Aplicar estrategias de publicación de datos dirigidas por necesidades y casos de uso específicos, ya analizados de antemano.
  - c. Orientar la publicación de datos y la promoción de su reutilización en torno a temáticas específicas, abstrayéndose de estructuras administrativas.
  - d. Comenzar a promocionar la publicación de datos procedentes de fuentes privadas a través de su participación en comunidades temáticas y la exploración del área de gestión inteligente de los datos de servicios personales.
- d) Estándares; destacan las siguientes:
- a. Elaborar modelos de datos de referencia para facilitar su adopción.

- b. Participar activamente en la elaboración de los estándares técnicos que se están desarrollando en las organizaciones de referencia y adoptarlos una vez estén finalizados.
  - c. Preparar diccionarios de metadatos y herramientas que los soporten para garantizar su correcta interpretación y un uso consistente que garantice la interoperabilidad.
- e) Infraestructuras y herramientas
- a. Proporcionar unas herramientas que faciliten el trabajo y sean de uso común por parte de los desarrolladores.
  - b. Humanizar las tecnologías, proporcionando herramientas que abstraigan a los usuarios de su complejidad y que ayuden a realizar la transición desde los entornos de investigación a entornos reales.
  - c. Plantearse la transición a medio plazo desde los portales y catálogos de datos a las infraestructuras de datos comunes.
  - d. Diferenciar entre herramientas y servicios más orientados a cubrir las necesidades de los perfiles técnicos y los enfocados a un público más general.
- f) Comunidad global; destacan las siguientes:
- a. Adherirse formalmente a los principios del “*Open Data Charter*” y seguir las actuaciones previstas en él.
  - b. Establecer un diálogo y coordinación entre las políticas nacionales de datos abiertos y el plan nacional de acción para el “*Open Government Partnership*”<sup>841</sup>.
  - c. Fomentar y facilitar la participación en proyectos Europeos de las empresas y entidades que trabajan en el área de los datos abiertos.
  - d. Buscar alianzas estables con otros países Europeos de referencia en busca de sinergias, intercambio de experiencias, compartición de recursos y colaboraciones de trabajo.

---

<sup>841</sup> Recuérdese que es una plataforma mundial a favor del libre acceso a los datos públicos que lleva funcionando desde 2011 y que cuenta ya con más de sesenta y cuatro países suscritos.

En definitiva, en este epígrafe he intentado abordar aquellas aportaciones normativas e institucionales que han marcado “*un antes*” y “*un después*” en materia de reutilización de datos, tanto a nivel europeo, como a nivel estatal. De este modo, a medida que los ciudadanos han ido exigiendo mayores cuotas de participación pública, queriendo ejercer mayor control sobre las decisiones que adoptan los dirigentes que los representan y observando los beneficios que les pueden aportar la creación de nuevos productos y aplicaciones basadas en la información pública, ésta última –la información–, ha ido cobrando un papel destacado en la sociedad, incorporándose a la agenda institucional como una demanda ciudadana más. Y sobre todo, la exigencia social de preservar, mantener y conservar el medio ambiente y que tal hecho sea compatible con un desarrollo humano sostenible ha sido, en definitiva, el motor que ha impulsado el cambio de estrategia de los gobiernos para pasar del obscurantismo hacia la apertura de datos y mejorar, con ello, el derecho de acceso del ciudadano a la información pública.

Dicho lo anterior, ajustar las instituciones político-administrativas a los cambios que requiere la Sociedad del Conocimiento no es una tarea sencilla. Tampoco ha resultado un trabajo menor avanzar hacia una cultura de Transparencia Pública, en la que la reutilización de la información pueda verse, no como una dispensa de las organizaciones en favor de los ciudadanos, sino como una auténtica obligación para ellas y una fase más en el tratamiento de los datos que poseen tales instituciones generados y transferidos en su rutina diaria. La evolución de la reutilización de datos ha respondido, por tanto, a la evolución de la propia sociedad, ahora en crisis. Sin embargo, como ya he tenido ocasión de manifestar, esta crisis debe ser vista como una oportunidad de mejora en materia de Transparencia, Acceso y Reutilización de la información pública, pues como expresan Inglehart y Welzel (2006:33):

*“Si las condiciones existenciales cambian, las orientaciones de valor tendrán que cambiar correspondientemente, pero sólo después de un espacio de tiempo significativo y necesario para la reacción y experimentación de nuevas estrategias vitales que se ajustan mejor a las nuevas condiciones (...). El desarrollo socioeconómico es crucial porque afecta poderosamente a las condiciones existenciales de las personas y a sus oportunidades de supervivencia en la sociedad de la escasez”.*



- CAPÍTULO IX -

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA  
REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA  
EN ESPAÑA

---

**IX.1.- La reutilización de la información pública en la legislación vigente**

Vistos ya cuáles han sido los orígenes y el desarrollo de la política de reutilización de la información pública en el ámbito europeo y nacional, lo conveniente ahora es entrar a analizar el régimen jurídico aplicable a tal materia en España. Antes de afrontar esta parte de la investigación, se debe hacer mención al enfoque que se le pretende dar. Para el análisis, tendré en cuenta, en primer término, el contenido jurídico reflejado en la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre, de Reutilización de la Información del Sector Público*, así como al *Real Decreto 1495/2011, de 24 de Octubre*, que la desarrolla. En segundo término, consideraré los preceptos contenidos en la *Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de Noviembre de 2003, de Reutilización de la Información del Sector Público*, recientemente modificada por la *Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de Junio de 2013, relativa a la reutilización de la información del Sector Público*. También analizaremos los preceptos incluidos en la *Resolución de 19 de Febrero de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de la información*. Del mismo modo, haré también alusión al contenido de las leyes autonómicas que están enriqueciendo la normativa básica en materia de reutilización de la información y, desde el ámbito local, a la *Ordenanza sobre Transparencia y Libre Acceso a la Información de Zaragoza, de Marzo de 2014* y a la *Ordenanza sobre Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información del Sector Público Provincial de Ourense de Agosto de 2014*<sup>842</sup>.

---

<sup>842</sup> Tales Ordenanzas ayudan a perfilar el modelo propuesto con el que mejorar la correcta y la conjunta regulación del acceso y de la reutilización en el cambio institucional y económico sugerido.

Por lo tanto, es preciso analizar, primeramente, la regulación del posible uso cualificado de información pública en la legislación vigente y cuáles son los cambios económicos que producen en la sociedad para que se genere un desarrollo social estable y duradero, auspiciado en el necesario cambio institucional previo. Ello dará lugar, con posterioridad, al estudio de la reutilización de la información pública para concluir si se trata de un ámbito de la realidad que debe ser regulado autónomamente o no y la concreta relación que tiene con la Transparencia y con el acceso, en definitiva, con el Derecho a la Información Pública.

Para abordar estas cuestiones, he tenido en cuenta una serie de criterios, repartidos en ocho ámbitos de análisis, ya incluidos en el Capítulo IV, los cuales me han ayudado también, en el análisis del acceso a la información pública, desarrollado en la Segunda Parte y que son los que siguen: a) las disposiciones generales; b) el ámbito objetivo; c) el ámbito subjetivo; d) el acceso; e) los límites; f) el control; g) el procedimiento; y h) la organización.

### **IX.1.1.- La finalidad de reutilización de los activos de la información pública**

En el Capítulo IV de la Tesis Doctoral, ya tuve ocasión de referirme a la clara finalidad democrática<sup>843</sup> que tenía el acceso a los activos de información pública, desde el principio general de la Transparencia como eje vertebrador de cualquier Estado Social y Democrático de Derecho. Dicha finalidad, parece no desligarse del ámbito propio de la reutilización pero, como se verá, parece que ésta aboga más por un objetivo común de carácter económico que por asegurar el cumplimiento y el correcto desarrollo de los derechos y de las libertades ciudadanas<sup>844</sup>.

---

<sup>843</sup> Baste con recordar el contenido del artículo 1 de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, que marca tres objetivos básicos: a) ampliar y reforzar la Transparencia de la actividad pública; b) regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad; y c) establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

<sup>844</sup> Así, en la Exposición de Motivos de la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre, de Reutilización de la Información del Sector Público*, expresa que la información generada desde las instancias públicas, con la potencialidad que le otorga el desarrollo de la sociedad de la información, posee un gran interés: a) para las empresas a la hora de operar en sus ámbitos de actuación, contribuir al crecimiento económico y la

A su vez, la *Directiva 2003/98/CE, de 17 de Noviembre*<sup>845</sup>, advierte sobre el hecho de que el Sector Público recoge, produce, reproduce y difunde una amplia gama de información relativa a numerosos ámbitos, por ejemplo información social, económica, geográfica, meteorológica o turística y sobre empresas, patentes y educación, por lo que uno de los principales objetivos a los que debe hacer frente, es el establecimiento de un mercado interior que favorezcan el desarrollo de servicios que abarquen toda la Comunidad Europea.

Continúa ésta arguyendo que la información constituye una materia prima importante para diversos productos y servicios de contenidos digitales, que se convierte así en un recurso cada vez más importante en la sociedad, fomentada por el desarrollo de los servicios inalámbricos de contenidos. En este contexto, se hace necesaria la más amplia posibilidad de reutilización, que permita a las empresas europeas aprovechar su potencial y contribuir así al crecimiento económico y a la creación de mayor empleo.

La aludida *Directiva 2003/98/CE* destaca que las diferentes Administraciones Públicas recogen, producen, reproducen y difunden documentos para llevar a cabo la misión de servicio público que tienen encomendada pero que, además de esta primera finalidad, también pueden ser explotados dichos documentos por otros agentes en numerosos ámbitos sociales, económicos o jurídicos, para conseguir nuevos productos y servicios de gran valor añadido.

Para hacerse una idea del potencial económico que se desprende de la reutilización, el estudio MEPSIR<sup>846</sup> destaca que el valor económico del mercado infomedial, 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 mercado de unos veintisiete mil millones de euros en la Unión Europea. En concreto, el valor que tiene en el mercado supraestatal la reutilización de la información pública, pues fluctúa en torno al uno por ciento del total de su Producto Interior Bruto.

---

creación de empleo; y b) para los ciudadanos como elemento de Transparencia y guía para la participación democrática.

<sup>845</sup> Así se estipula en sus Considerandos 4, 5 y 6.

<sup>846</sup> “*Measuring European Public Sector Information*” (MENSPI), es un estudio encargado por la Comisión Europea en el año 2006, para medir el impacto de la reutilización de la información pública en los Estados miembros de la Unión.

Más recientemente y para el caso concreto de nuestro país, se está elaborando, con carácter anual, los Estudios de Caracterización del Sector Infomedial en España. El propio Estudio<sup>847</sup> define como Sector Infomedial al conjunto de empresas –tanto a las que se han creado con esta finalidad como las que sólo poseen un área específica dedicada a tal fin, sin ser éste su principal negocio–, que generan productos y servicios para su comercialización a terceros a partir de la información que recogen del Sector Público.

Las cifras extraídas del último Estudio del año 2012 concluyen que, en nuestro país, se ha identificado un universo de ciento cincuenta empresas infomediarias, de las que el setenta por ciento señalan que la actividad reutilizadora está creciendo exponencialmente. Por otra parte, las ramas de actividad<sup>848</sup> más prolíficas en materia de reutilización de la información son: a) la información geográfica y meteorológica; y b) la de negocios o económica. Así, la información geográfica y meteorológica representa el cincuenta y uno por ciento del total del valor económico de la información del Sector Público, seguida de la información económica (que representa el diecisiete por ciento) y la información de negocios (que representa el catorce por ciento del total). A su vez, este Informe destaca también que la reutilización de la información pública en España ha adquirido un volumen de negocio de entre trescientos treinta y quinientos millones de euros, lo que, en términos concretos, supone entre el cuarenta y el cuarenta y cinco por ciento de su actividad total

Por tanto, aunque se observa la clara finalidad económica de la reutilización de información pública en la legislación vigente; considero, no obstante, que su principal función es la de añadir valor social más que rentable, ya que beneficia a estos sujetos<sup>849</sup>:

---

<sup>847</sup> Dichos Estudios anuales son elaborados por la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Energía y Turismo y por el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información, con el asesoramiento y colaboración de Asesores y Consultores en Administraciones Públicas (ACAP) en el desarrollo del trabajo de campo y el análisis de los resultados. El último Estudio se ha elaborado en el año 2012.

<sup>848</sup> Los cuatro ámbitos de información principales que recoge el citado Estudio son cuatro: a) Información Geográfica/ Cartográfica; b) Información sobre Negocios o Economía; c) Información Sociodemográfica/ Estadística; y d) Información Jurídico-Legal. Ello no significa que estos sectores sean estancos, ya que son muchas las empresas que comparten y utilizan información de diversos ámbitos para generar servicios en los que combinan múltiples informaciones para dar un mayor valor añadido a su actividad.

<sup>849</sup> Este triple beneficio viene recogido en la *Guía Aporta sobre Reutilización de la Información del Sector Público*.

- a) En primer lugar, a la sociedad, pues ofrece la posibilidad de que los ciudadanos mejoren su grado de información relacional y de conocimiento comparado sobre lo que hace, cómo lo hacen y para qué realizan sus funciones los poderes públicos, considerando la reutilización como el nivel cualificado del propio acceso, que ayuda a la apertura institucional y fomenta la Transparencia –entendida ésta desde todas sus vertientes–.
- b) En segundo lugar, a las Administraciones Públicas, ya que por su marcada dimensión política y por ser las instituciones más preparadas para el análisis y la síntesis de los activos de información pública, pueden ofrecerlos a la sociedad de la mejor manera posible, fomentando su posterior uso para crear beneficios sociales y económicos.
- c) En tercer lugar, al mercado, pues el uso posterior de datos públicos presenta un considerable potencial económico y constituyen una base adicional para el desarrollo de servicios digitales punteros. Así, la reutilización de la información facilita el desarrollo de nuevos productos y soluciones en la industria digital y genera puestos de trabajo, promueve la aplicación de nuevas tecnologías para lograr su correcto acceso y explotación y produce agilidad y coherencia en la adopción de decisiones estratégicas de los agentes económicos.

Por tanto, no conviene desligar la finalidad democrática de la finalidad económica en materia de reutilización de la información pública, pues si se llega a tal extremo, se corre el riesgo de ponderarlas y otorgar preferencia a la segunda sobre la primera<sup>850</sup>. Como advierte Cerrillo i Martínez (2006:11), en cuanto los intereses del sector privado entren en el mercado de la información pública, resultará más complejo mantener el acceso para todos los ciudadanos. De igual modo y referido sólo al ámbito

---

<sup>850</sup> En tal sentido, es de reseñar que la Exposición de Motivos del *Decreto 19/2013, de 31 de Mayo, por el que se regula la reutilización de la información en el Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja*, pues en ella de establece que la información que generan los poderes públicos es un bien que, adecuadamente procesado y estructurado, y que es susceptible de crear valor económico y, por lo tanto, riqueza. Considero que la riqueza, como abundancia de cualidades o atributos excelentes, es aquella que produce un desarrollo social duradero, y no un beneficio económico directo, por lo que un correcto acceso a los datos (finalidad democrática), es la condición necesaria para lograr la prosperidad (finalidad económica).

empresarial, si el sector privado añade valor a su propia información y la comercializa, pueden plantearse serios problemas de lealtad competencial<sup>851</sup>.

### **IX.1.2.- Otras posibles consideraciones a tener en cuenta**

Vista la finalidad que pretende la reutilización de la información pública a tenor de la vigente legislación, otro de los aspectos que se debe tener en cuenta es, en mi opinión, qué poderes públicos operan en dicho ámbito. Posteriormente, tendré ocasión de profundizar en el ámbito subjetivo del uso cualificado de los recursos de información pública pero, por lo pronto y al igual que ocurre en el ámbito del acceso a éstos, se advierte que el legislador ha previsto que los clásicos ámbitos de poder –esto es, el ejecutivo, el legislativo y el judicial–, estén sujetos a la reutilización.

La *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre de 2007*, señala, concretamente<sup>852</sup>, que la publicidad de todos los documentos de libre disposición que obran en poder del sector público referentes no sólo a los procedimientos políticos, sino también a los judiciales, económicos y administrativos, es un instrumento esencial para el desarrollo del derecho al conocimiento, que constituye un principio básico de la democracia<sup>853</sup>.

Si ya he defendido en el Capítulo VI de este texto que debe fomentarse la máxima difusión de la información pública, ¿también debe incentivarse la más amplia reutilización de los activos de información pública? Personalmente, considero que debe darse tal hecho, ya que vengo defendiendo, en las páginas anteriores, que esa reutilización no es sino un uso cualificado del dato, una fase más avanzada en el acceso.

Lo anterior estaría fundado en la normativa europea, que obliga a los Estados miembros a velar por que, cuando se autorice la reutilización de documentos conservados por organismos del Sector Público, dichos documentos puedan ser reutilizados para fines comerciales o no comerciales cumpliendo los requisitos mínimos establecidos pero, sólo en la medida de lo posible, ya que los documentos se pondrán a

---

<sup>851</sup> Tal argumento es recogido en el *Libro Verde sobre la Información del Sector Público: un recurso clave para Europa*.

<sup>852</sup> En su Preámbulo, concretamente.

<sup>853</sup> En este mismo sentido lo manifiesta el Considerando 18 de la *Directiva 2003/98/CE*.

disposición del público por medios electrónicos<sup>854</sup>. Considero que, si bien tal precepto abre las puertas para seguir avanzando en una dirección de mayor Transparencia, todavía resulta insuficiente y que contiene conceptos que dan lugar a mucha discrecionalidad en la aplicación que lleven a cabo los operadores jurídicos y sociales. ¿Cómo se interpreta “velarán” o “en la medida de lo posible”? Tales circunstancias aminoran la fuerza vinculante del articulado de la Directiva europea a que se hace alusión en las líneas precedentes<sup>855</sup>.

Otro de los aspectos que, con carácter general, viene regulado en la legislación local<sup>856</sup> para el campo de conocimiento de la reutilización, es la fijación de una serie de obligaciones de Transparencia, de reutilización y de acceso de carácter mínimo, para los sujetos incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación de la norma, y que considero que debieran haber sido recogidas por el legislador nacional. Son los siguientes:

- a) Elaborar, mantener actualizada y difundir, preferentemente por medios electrónicos, a través de sus páginas web o sedes electrónicas, la información cuya divulgación se considere de mayor relevancia para garantizar la Transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública, permitir la reutilización de la información y facilitar el acceso a ésta.
- b) Elaborar, mantener actualizado y difundir un catálogo de información pública que obre en su poder, con indicaciones claras de donde puede encontrarse dicha información y ofrecer también dicho catálogo en formatos electrónicos abiertos, legibles por máquinas que permitan su redistribución, su reutilización y su aprovechamiento.

---

<sup>854</sup> Artículo 3 de la *Directiva 2003/98/CE*.

<sup>855</sup> Por su parte, la *Directiva 2013/37/CE* incluye una innovación, al reseñar que en el caso de los documentos respecto de los que las bibliotecas, incluidas las universitarias, los museos y los archivos posean derechos de propiedad intelectual, los Estados miembros debe velar por que, cuando esté autorizada la reutilización de dichos documentos, éstos puedan ser reutilizados para fines comerciales o no comerciales, cumpliendo unas condiciones mínimas.

<sup>856</sup> Así se recogen en el artículo 3 de la *Ordenanza sobre Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información del Sector Público Provincial de Ourense*.

- c) Establecer y mantener unos medios de consulta adecuados a la información solicitada.
- d) Adoptar las medidas de gestión de la información que hagan fácil su localización y divulgación, así como su accesibilidad, interoperabilidad y calidad.
- e) Publicar la información de una manera clara, estructurada y entendible para las personas.
- f) Publicar y difundir la información relativa al contenido del derecho de acceso a la información, al procedimiento para su ejercicio y al órgano competente para resolver.
- g) Publicar y difundir la información relativa a los términos de la reutilización de la información de forma clara y precisa para los ciudadanos.
- h) Difundir los derechos que reconoce esta Ordenanza a las personas, asesorar a éstas para su correcto ejercicio y asistirles en la búsqueda de información.
- i) Facilitar la información solicitada en los plazos máximos y en la forma y formato elegido.

En el precepto anteriormente mencionado de la *Ordenanza de Ourense*, se continúa señalando que las obligaciones se entienden sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad, lo cual me parece sumamente interesante, si se quiere apostar por el principio de máxima difusión de los activos de información pública.

Al mismo tiempo la *Ordenanza de Ourense* establece unas obligaciones específicas para quienes deben difundir datos que puedan ser reutilizables, y establece

una serie de derechos para aquellas personas que accedan y reutilicen la información<sup>857</sup>. Tales derechos son los siguientes:

- a) A acceder a la información que debe ser de obligada publicidad por parte de las Administraciones Públicas.
- b) A ser informados si los documentos que contienen la información solicitada o de los que puede derivar dicha información, obran o no en poder del órgano o entidad, y, en caso de que no obren en su poder, a que se les informe sobre la entidad a la que podrán dirigirse en su procura.
- c) A ser asistidas en su búsqueda de información.
- d) A recibir el asesoramiento adecuado y en términos comprensibles para el ejercicio del derecho de acceso.
- e) A recibir la información solicitada dentro de los plazos y en la forma o formato elegido de acuerdo con lo establecido en esta *Ordenanza*.
- f) A conocer las razones en que se fundamenta la denegación del acceso a la información solicitada y, en su caso, en una forma o formato distinto al elegido.
- g) A obtener la información solicitada de forma gratuita, sin perjuicio del abono, en su caso, de las exacciones que correspondan por la expedición de copias o transposición a formatos diferentes del original<sup>858</sup>.

Ya he incidido anteriormente sobre ello al hablar de la regulación del acceso a la información pero, a tenor de esta norma, parece deducirse que para ejercer un uso cualificado de datos, cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, lo puede

---

<sup>857</sup> El artículo 4 de la *Ordenanza sobre Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información del Sector Público Provincial de Ourense*.

<sup>858</sup> Muchos de estos derechos están recogidos en la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*.

hacer, sin que quepa exigir para ello requisitos tales como la posesión de una nacionalidad, una ciudadanía, una vecindad o una residencia determinada.

En la Segunda Parte de esta investigación, tuvimos ocasión de señalar que la Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Derecho de Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, disponía la aplicación de medidas de difusión y formación en materia de recursos informativos. Sin embargo, debe advertirse que ni la *Directiva 2003/98/CE*, ni la *Directiva 2013/37/CE*, incluyen nada sobre el particular. No así la Ley 37/2007, de 16 de Noviembre de 2007, la cual reconoce que el Gobierno, a propuesta de los Ministerios competentes, está obligado a desarrollar planes y programas de actuaciones dirigidos a facilitar la reutilización de la información del sector público en aras de promover el crecimiento del sector de contenidos digitales, pudiendo establecer con el resto de las Administraciones Públicas los mecanismos de colaboración que se estimen pertinentes para la consecución de dicho objetivo<sup>859</sup>.

Siguiendo con las disposiciones generales sobre la reutilización de la información pública en la realidad de la normativa vigente –recuérdese que éste es uno de los criterios que he prefijado de antemano para poder comprobar el grado de cumplimiento de la hipótesis de partida–, puede comprobarse cómo la *Directiva Europea de 2003*, ya establece que los concretos regímenes jurídicos sobre el derecho de acceso de los diferentes Estados miembros, quedaban al margen del ámbito de aplicación de la normativa sobre reutilización, sin que los afecte de forma alguna<sup>860</sup>. Por ello, la *Directiva*, sigue sin ser aplicable para aquellos casos en los que los ciudadanos o las empresas deban demostrar, en virtud del régimen de acceso específico, un interés particular para poder acceder a los documentos.

Del mismo modo, no se aplica el régimen jurídico de la reutilización si tal hecho menoscaba o afecta al nivel de protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales, conforme a las disposiciones del Derecho comunitario y nacional, y, en particular, tal régimen no se aplica si altera las obligaciones y los derechos establecidos en la *Directiva 1995/46/CE* sobre protección de datos. De hecho,

---

<sup>859</sup> En virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional 2ª.

<sup>860</sup> Al abordar el Capítulo VI del presente estudio, señalé el gran elenco de normativa que, de forma específica o sectorial, puede influir sobre el derecho de acceso y puse de manifiesto la dificultad de mantener tal precepto en el ámbito europeo. Si se quiere establecer un marco común para la reutilización de la información pública, ello resulta casi imposible de acometer si, el acceso primero a ésta, está tan condicionado.

se señala expresamente que las obligaciones de la *Directiva 2003/98/CE* se aplican, únicamente, en la medida en que las obligaciones impuestas sean compatibles con las disposiciones de los acuerdos internacionales sobre protección de los derechos de propiedad intelectual, en particular el *Convenio de Berna*.

Para finalizar este recorrido general por la reutilización, visto desde la legislación actual, concluyo este epígrafe con una aportación que se incluye en la mayoría de normas de reciente aprobación o modificación. Concretamente, la Disposición Adicional Primera del *Real Decreto 1495/2011, de 24 de Octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de Noviembre sobre Reutilización de la Información del Sector Público*, que establece que: la aplicación de las previsiones regulativas no debe suponer un incremento del gasto público ni disminución de los ingresos públicos<sup>861</sup>. Por tanto, los departamentos ministeriales, organismos y entidades afectados deben desarrollar las medidas derivadas de su cumplimiento ateniéndose a sus disponibilidades presupuestarias ordinarias, no dando lugar, en ningún caso, a planteamientos de necesidades adicionales de financiación. Cumplir con tal requisito, resulta difícil de creer, pues del cambio tecnológico depende una parte muy sustancial de la reforma administrativa a la que me voy refiriendo. Como tendré ocasión de analizar en el siguiente Capítulo X, habrá que ver si tales gastos pueden considerarse como gastos corrientes o como gastos de inversión.

### **IX.1.3.- De la gestión de la información a la gestión del conocimiento**

Después de haber abordado el primero de los criterios establecidos de antemano para adentrarme en el estudio del régimen jurídico de la reutilización de los datos públicos, deseo retomar de nuevo uno de los puntos clave de esta investigación, cual es el valor añadido que aportan la información al convertirse en conocimiento. El acceso a los activos de información pública, cumple una clara función democrática, por la difusión de ésta a los ciudadanos para el cumplimiento de superiores derechos, libertades y principios. Tal y como afirma Cobacho López (2014:158): “*las informaciones que obtenga, emplee y generen los órganos públicos en el ejercicio de*

---

<sup>861</sup> A ello se suele referir el legislador en los términos “*ausencia de impacto normativo*”.

*cualquiera de sus funciones, con independencia de su contenido, pertenecen, por supuesto de forma mediata, al pueblo soberano”.*

Este mismo principio no lo cumple el legislador estatal al regular la reutilización de dicha información. ¿Por qué ha dispuesto la posibilidad de tasar económicamente los datos para que puedan ser usados por los agentes reutilizadores si, al fin y al cabo, son datos que han ido adquiriendo en el cumplimiento de sus funciones y sólo responden a un acceso cualificado?

Ya tuve la ocasión de señalar, en los Capítulos I y IV que, si bien la gestión de la información aglutina todas las fases del ciclo de vida del documento y persigue objetivos tales como la configuración normalizada de ésta, su disponibilidad, su organización, su control y su uso –que hemos denominado transfusión–, cuando hablamos de gestión del conocimiento, de transacción, quería con ello destacar que la información pública es el motor que multiplica las capacidades intelectivas de los ciudadanos, pues genera una sintonía entre las necesidades de información de una persona y las posibilidades informativas de otra, que nos permite explotar cooperativamente los recursos de conocimiento basados en el capital intelectual, generando valor en el uso de la información por agentes internos y externos a las organizaciones públicas.

De este modo, la gestión del conocimiento, supone dar un paso más en el tratamiento informativo de la Administración Pública, y es el resultado de conseguir un sistema integral de información, a través del cual se constituyan procesos automatizados y normalizados en la recogida y almacenamiento de los datos. La gestión del conocimiento se centra en saber aplicar esa información tratada para, con ayuda del contexto y de la experiencia, resolver otros problemas sociales.

Es decir, ya no se trata tanto de la cantidad de información que consigan reunir y almacenar las organizaciones públicas, sino que se trata de avanzar en el uso que hagan de ella otros actores para adoptar decisiones cualificadas y aumentar así el rendimiento que extraiga de los datos públicos. Este paso de la transferencia a la transacción, de la gestión de la información a la gestión del conocimiento, del acceso a la reutilización analizado desde la dinámica de las relaciones interadministrativas, se justifica en conocer cómo se producen y cómo deben modificarse dichas relaciones para mejorar la gestión y la explotación de la información pública.

Pero, ¿hasta qué punto se puede valorar ese tratamiento secundario de datos públicos, si es que puede hacerlo? ¿No es la información accesible, por naturaleza, información reutilizable? Pienso al respecto que el legislador ha tenido un marcado propósito económico al normar la reutilización y, si bien no niego el valor que puede generar en el mercado y en la dinamización de la actividad financiera, no por ello considero que, necesariamente, los nuevos usos de datos públicos tengan que ser susceptibles de imposición económica.

Sostengo, pues, que la reutilización no es otra categoría jurídica aislada y aislable de la Transparencia y del acceso a los datos públicos sino que es un avanzado tratamiento de éstos, aprovechando las innumerables ventajas de las Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación, debiendo ser, por tal motivo, sumamente cuidadosos en el respeto a las limitaciones establecidas en esta materia.

## **IX.2.- Los criterios de análisis para la reutilización de la información pública**

Una vez puesta de manifiesto mi postura al considerar que la reutilización es un acceso cualificado a los activos de información pública y que, en virtud del principio de máxima difusión y gratuidad en el acceso, debe regir un mismo criterio para ambos regímenes, vuelvo a incidir en el hecho de que existen una serie de indicios que me permiten deducir que ello no ocurre así en la actualidad.

Retomaré los indicadores de partida para examinar hasta qué punto se ratifican o no mis sospechas.

### **IX.2.1.- El ámbito objetivo**

El propósito general que se marca la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre, de Reutilización de la Información en el Sector Público*, es la regulación básica del régimen jurídico aplicable a la reutilización de los documentos elaborados o custodiados por las Administraciones Públicas y por los organismos del Sector Público, sin perjuicio

del régimen aplicable al derecho de acceso a los documentos y a las especialidades previstas en su normativa reguladora –a lo que ya nos hemos referido previamente<sup>862</sup>–.

De igual modo, el *Real Decreto 1495/2001, de 24 de Octubre* de desarrollo de la anterior Ley<sup>863</sup> establece que éste tiene por misión regular el régimen jurídico de la reutilización, las obligaciones del Sector Público estatal, las modalidades de reutilización de los documentos reutilizables y el régimen aplicable a documentos reutilizables sujetos a derechos de propiedad intelectual o que contengan datos personales.

**Gráfico -11- La configuración legal de la reutilización de la información pública**



Fuente: *elaboración propia.*

Examinados los preceptos anteriores, cabría preguntarse lo siguiente: ¿qué entiende el legislador por información reutilizable? Planteado tal interrogante, no se puede continuar con el tema que ocupa nuestra atención sin ofrecer una definición

<sup>862</sup> Tal y como se desprende del artículo 1.

<sup>863</sup> Según se desprende del artículo 1.1.

expresa de lo que se entiende por reutilización de la información pública para, con carácter posterior, responder a dicha pregunta y entender, desde ella, el concreto ámbito objetivo que abarca esta materia.

Dicho lo cual, se entiende por reutilización: *“el uso de documentos 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. Queda excluido de este concepto el intercambio de documentos entre Administraciones y organismos del sector público en el ejercicio de las funciones públicas que tengan atribuidas”*<sup>864</sup>.

En principio, de la definición apuntada, se puede deducir que los documentos constituyen el único activo de información pública reutilizable –no así los datos o los soportes que los recogen–, siempre que tales documentos: a) obren en manos de personas públicas físicas o jurídicas (aunque éstas no sean sus titulares); b) su uso cualificado sea para fines comerciales o de otro orden; y c) no se refieran al intercambio de datos entre organismos del Sector Público.

Atendiendo al contenido de este último apartado, que el legislador excluya de la reutilización de datos a las Administraciones Públicas, es un claro ejemplo del criterio económico que, mayoritariamente, sigue la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*, al intentar que la información reutilizable genere un coste económico a los ciudadanos, pero no así que implique una verdadera obligación de las Administraciones Públicas –en virtud de los principios de celeridad, de simplicidad y de eficacia en el funcionamiento de las instituciones–, a suministrar la datos, de forma ordenada y actualizada, a la sociedad.

A su vez, también puede destacarse otro de los puntos débiles de la *Ley estatal de Reutilización*, que viene recogido en el artículo 7.3 y que es –desde mi modesta opinión–, un auténtico despropósito: *“en caso de que una Administración u organismo del Sector Público reutilice los documentos como base para actividades comerciales ajenas a las funciones propias que tenga atribuidas, deberán aplicarse a la entrega de documentos para dichas actividades las mismas tasas o precios públicos y condiciones que se apliquen a los demás usuarios”*. ¿Qué actividades comerciales, ajenas a sus

---

<sup>864</sup> Así queda reflejado en el artículo 3.1 de la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre* y en el artículo 2.4 de la *Directiva 2003/98/CE*.

funciones propias, pueden realizar las instituciones con el ánimo de obtener un lucro cesante por ellas, si se les debe exigir, únicamente, que presten un servicio público óptimo? ¿La Administración Pública es una agente dinamizador de la economía o un auténtico sujeto económico? Las repuestas para estas incógnitas pueden venir dadas a tenor del contenido de preceptos constitucionales, tales como el 129.2<sup>865</sup>, el 130.1<sup>866</sup> o el 149.1.13<sup>867</sup> de nuestra *Carta Magna*. Sinceramente, apuesto por la primera de las opciones antedichas, que la Administración Pública es uno de los más importantes agentes dinamizadores de la economía.

Retomando la idea inicial del epígrafe, conviene subrayar que la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*<sup>868</sup>, se aplica a los documentos elaborados o custodiados por las Administraciones y organismos del Sector Público, cuya reutilización sea autorizada por éstos. A tal fin, la misma *Ley* entiende por documento toda información cualquiera que sea su soporte material o electrónico así como su forma de expresión gráfica, sonora o en imagen utilizada, pero no los programas informáticos que estén protegidos por la legislación específica aplicable a éstos. De este modo, y tal y como lo hace la *Directiva 2003/98/CE*<sup>869</sup>, se establece una definición genérica del término documento, acorde con la evolución de la sociedad de la información, pues abarca todas las formas de representación de actos, hechos o información, y cualquier recopilación de los mismos, independientemente del soporte (escrito en papel, almacenado en forma electrónica o como grabación sonora, visual o audiovisual), conservados por los organismos del Sector Público.

Por tanto, aunque los documentos son los únicos activos de información pública que constituyen el ámbito objetivo de la reutilización, no puede obviarse el hecho de que la normativa vigente elabora una amplia definición de tales documentos.

---

<sup>865</sup> Donde se establece que los poderes públicos deben promover eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentar, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativa

<sup>866</sup> Donde se establece que los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos.

<sup>867</sup> Donde se establece que es competencia exclusiva del Estado la fijación de las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica.

<sup>868</sup> A tenor del artículo 3.2.

<sup>869</sup> En virtud del Considerando 11.

De igual modo, se considera documento conservado por un organismo del Sector Público todo aquel cuya reutilización puede ser autorizada por dicho organismo del Sector Público<sup>870</sup>. Puede verse, por tanto, cómo ni todos los activos de información pública, ni todos los documentos que conserva el Sector Público, son, en un primer momento, susceptibles de ser reutilizados por el ciudadano.

En base a lo antedicho y mostrando cautela a la hora de determinar qué activos de información pública son susceptibles de reutilización, podría decirse que sólo los documentos autorizados por la Administración Pública, adquieren tal categoría, y no aquellos activos que quedan reflejados de la *Ley de Transparencia Pública*<sup>871</sup>.

Otra de las cuestiones que pueden suscitar cierto interés en la actualidad, es lo recogido en el artículo 9.a) de la *Ordenanza sobre Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información del Sector Público Provincial de Ourense*<sup>872</sup>, en el que se determinan una serie de requisitos de que debe disponer la información susceptible de ser reutilizada, y que son los siguientes:

- a) Respecto a la gestión de la información, y especialmente de aquella que se encuentre en formato electrónico, la *Ordenanza* señala que ésta debe recogerse de forma que cada documento sea único, compartido, accesible, estructurado, descrito, con información sobre las limitaciones de su uso.
- b) Respecto a su disposición, la *Ordenanza* sostiene que cada documento se debe publicar utilizando formatos comunes, abiertos, de uso libre y gratuito para los ciudadanos y, adicionalmente, en otros formatos de uso generalizado.
- c) Respecto a la forma, la *Ordenanza* señala que los vocabularios, los esquemas y los metadatos utilizados para describir y estructurar la información pública,

---

<sup>870</sup> Sobre esta misma idea incide el artículo 3.2, cuando define documento como cualquier contenido sea cual sea el soporte (escrito en papel o almacenado en forma electrónica o como grabación sonora, visual o audiovisual) o cualquier parte de tal contenido.

<sup>871</sup> Recuérdese que, en virtud del artículo 13, se 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 este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

<sup>872</sup> En idéntico sentido se pronuncia el artículo 8 de la *Ordenanza de Zaragoza*.

deben publicarse en la página web de la institución de que se trate para que las personas puedan utilizarlos en sus búsquedas e interpretar correctamente dicha información.

- d) Respecto a la publicación, los conjuntos de datos numéricos a reutilizar, se deben poner a disposición del ciudadano, de forma que no se incluyan restricciones indebidas que impidan o dificulten la explotación de su contenido por éste.
- e) Respecto a su alcance, la *Ordenanza* señala que las personas con discapacidad deben acceder a la información y a su reutilización a través de los medios y de los formatos adecuados y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos.

El acceso y la reutilización son, pues, dos elementos clave en el tratamiento de la información pública, que condicionan la actividad ciudadana pública y privada<sup>873</sup>. Sin embargo, no comparten un mismo ámbito objetivo de aplicación, al versar el primero –el acceso– sobre información, entendida en sentido amplio, y el segundo –la reutilización–, sobre el documento en concreto.

### **IX.2.2.- El ámbito subjetivo**

Tal y como se establece en la *Directiva 2003/98/CE*<sup>874</sup>, se consideran órganos del Sector Público, a efectos de conocer los que están obligados a suministrar datos reutilizables, los siguientes:

---

<sup>873</sup> En este punto, conviene diferenciar algunos conceptos que, si bien suelen utilizarse para referir una realidad concreta de apertura, guardan algunas matizaciones dignas de especial mención: a) *Open Data*, que alude al acceso libre, abierto y gratuito a los datos; b) *Linked Data*, que alude a la interconexión de éstos; c) *Open Access*, que destaca el acceso sin restricciones a la información; d) *Open Action*, que pone el énfasis en los mecanismos necesarios para lograr una participación ciudadana informada; y e) *Open Government*, como pieza fundamental que reúne a todos ellos y que aboga por un gobierno transparente, participativo y colaborativo.

<sup>874</sup> En virtud del artículo 2.

- a) Los organismo del Sector Público: el Estado, los Entes Territoriales, los organismos de Derecho Público y las asociaciones constituidas por uno o más de dichos entes o de dichos organismos de Derecho público.
- b) Respecto a los organismos de Derecho público: cualquier organismo que: a') se haya creado específicamente para satisfacer las necesidades de interés general, que no tenga carácter industrial o mercantil; b') esté dotado de personalidad jurídica; y c') su actividad esté mayoritariamente financiada por el Estado, los Entes Territoriales u otros organismos de Derecho público, o cuya gestión esté sujeta a la supervisión de dichos organismos, o que tenga un órgano de administración, dirección o supervisión más de la mitad de cuyos miembros sean designados por el Estado, los Entes Territoriales u otros organismos de Derecho Público.

Más extensa se muestra la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*<sup>875</sup> en lo referido a su ámbito subjetivo de aplicación, por cuanto entiende por Administraciones y organismos del Sector Público, los siguientes:

- a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local.
- b) Las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social.
- c) Los Organismos autónomos, las Agencias estatales y cualesquiera entidades de derecho público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad de cualquiera de las Administraciones Públicas, y: a') que hayan sido creadas para satisfacer específicamente necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil; y b') que se trate de Entidades cuya actividad esté mayoritariamente financiada por las Administraciones Públicas u otras

---

<sup>875</sup> En virtud del artículo 2.

entidades de Derecho Público, o bien, cuya gestión se halle sometida a un control por parte de estas últimas, o cuyos órganos de administración, de dirección o de vigilancia estén compuestos por miembros de los que más de la mitad sean nombrados por las Administraciones Públicas y otras entidades de derecho público.

- d) Los Consorcios dotados de personalidad jurídica propia.
- e) Las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones.
- f) Las asociaciones constituídas por las Administraciones, organismos y entidades ya mencionadas<sup>876</sup>.

Como se deduce, esta última categorización hecha por la *Ley de Reutilización* estatal, se asemeja bastante a la que recoge el *Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público*<sup>877</sup>, y menos, al ámbito subjetivo de la *Ley de Transparencia estatal*. Referida a ésta última, se observa cómo el legislador estatal ha querido restringir mucho más el ámbito de actuación de la reutilización respecto del de acceso a la información, y no incluir en él otros órganos que no sean Administraciones Públicas, con el grave perjuicio para el ciudadano que tal hecho comporta<sup>878</sup>.

Por su parte, el *Real Decreto 1495/2011, de 24 de Octubre*<sup>879</sup> por el que se desarrolla la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*, introduce la figura del agente reutilizador, siendo éste toda persona, física o jurídica, que reutilice información del Sector Público, ya sea para fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad Administrativa Pública. Para más inri, la *Ordenanza de*

---

<sup>876</sup> En el mismo sentido aparece regulado en el *Real Decreto 1495/2011, de 24 de Octubre*.

<sup>877</sup> Según se regula en el artículo 3 de ésta.

<sup>878</sup> Recuérdese que al inicio de este Capítulo se citaba la voluntad de los legisladores europeo y estatal para que la reutilización abarcara a todo tipo de poder público pero, finalmente, no ha quedado reflejado en concreta regulación.

<sup>879</sup> En el artículo 3.5.

*Acceso y Reutilización de Zaragoza de 2014*<sup>880</sup> establece determinadas obligaciones para dichos agentes, que son las siguientes:

- a) La reutilización por cualquier medio de información pública, implica la aceptación y la plena sujeción del agente reutilizador a las condiciones generales y, en su caso, a la licencia aplicable a las mismas que se encuentre publicada en la sede electrónica.
- b) Cuando la reutilización de información publicada esté sujeta a tasa o precio público o privado, el agente reutilizador debe cumplimentar la correspondiente declaración, según el modelo disponible en la sede electrónica, y presentarla, de forma previa al comienzo de la reutilización, al órgano competente en materia de acceso a la información pública, que la remitirá al órgano competente para la práctica de la oportuna liquidación.
- c) Si la reutilización está sujeta a pagos periódicos, este último órgano elabora las liquidaciones correspondientes, hasta que el agente reutilizador notifique el cese de la reutilización.
- d) Los agentes reutilizadores deben comunicar a la institución, mediante un formulario disponible en la sede electrónica, las principales características de la reutilización efectuada y, en su caso, los precios exigidos por los servicios prestados en base a la misma. Asimismo, deben comunicar cualquier modificación sustancial de la reutilización y el cese de la misma.
- e) Los agentes reutilizadores pueden autorizar al ente público para que les comunique informaciones de su interés y, en particular, las posibles modificaciones de las condiciones aplicables a la reutilización.

Por tanto, en lo que se refiere al ámbito subjetivo, puede deducirse cómo el legislador no ha puesto en común los dos ámbitos relevantes de la Transparencia, esto es: el acceso y la reutilización, restringiendo a su mínima expresión el último de ellos. Sería muy oportuno, en mi opinión, realizar tal labor en un futuro próximo.

---

<sup>880</sup> Concretamente, en su artículo 17.

### IX.2.3.- El acceso y las condiciones

Dentro de este epígrafe, se van a tratar diferentes aspectos que tienen que ver con el acceso y con las condiciones que se requieren para la reutilización de los documentos, referidos éstos a aspectos tales como su formato, las licencias, o el acceso universal a dicho activo de información, comenzando por analizar aquellos que resultan más destacables, desde mi postura.

Por lo que se refiere a la forma en que deben encontrarse los documentos públicos susceptibles de reutilización por los ciudadanos, la *Directiva 2003/98/CE*<sup>881</sup> señala que los organismos del Sector Público deben facilitar sus documentos en cualquiera de los formatos o lenguas en que existan previamente, al igual que determina que esta función se debe ejecutar utilizando medios electrónicos, siempre que resulte posible y oportuno. Como tuve ocasión de señalar, tal obligación no comporta que los organismos deban crear documentos concretos o adaptar los que tiene para satisfacer una concreta una solicitud ciudadana si ello supone un esfuerzo desproporcionado<sup>882</sup>. Así, con arreglo a esta *Directiva Europea de Reutilización* del año 2003 no puede, pues, exigirse a los organismos del Sector Público que mantengan la producción de un determinado tipo de documento con vistas a su posterior reutilización.

En este mismo sentido, la *Directiva 2013/37/CE* (que modifica a la anterior) da un paso más allá, pues contempla que los organismos del Sector Público puedan facilitar sus documentos en cualquier formato o lengua en que existan previamente, en formato legible por máquina y –aquí viene su aportación–, conjuntamente con sus metadatos, no sin antes señalar que tanto el formato como los metadatos deben cumplir determinadas normas formales abiertas, en la medida en que ello sea posible.

Otro de los aspectos formales que recoge el legislador europeo<sup>883</sup> respecto del acceso y las condiciones que debe cumplir la información reutilizable, es la posibilidad de que se establezcan unos instrumentos auxiliares de búsqueda para los reutilizadores

---

<sup>881</sup> En concreto, en el artículo 5.

<sup>882</sup> Esto recuerda a uno de los límites absolutos en materia de acceso a la información pública, regulado en el artículo 18 de la *Ley de Transparencia estatal*, sobre el que ya tuve ocasión de manifestar mi disconformidad.

<sup>883</sup> Tal y como se desprende del Considerando 23 de la *Directiva 2003/98/CE*.

potenciales de los documentos públicos disponibles<sup>884</sup>, que permitan la utilización transfronteriza de los documentos del Sector Público. Manifiesta, por tanto, su voluntad de que los Estados miembros aseguren la existencia de dispositivos prácticos, que ayuden a los agentes reutilizadores en la búsqueda de documentos públicos –preferentemente, a partir de la modalidad online–, y que creen portales web conectados a listados descentralizados de datos para facilitar el intercambio de éstos entre Administraciones Públicas.

Enriqueciendo el contenido de la *Directiva 2003/98/CE*, la *Directiva 2013/37/CE* recoge, en el referido sentido, la obligación de que los Estados miembros creen dispositivos efectivos que sirvan para buscar los documentos reutilizables, tales como puedan ser los listados de documentos principales (con sus metadatos pertinentes), que se muestren accesibles online y en formato legible por máquina, o como los portales conectados a los listados descentralizados de datos. E incluso la *Directiva de 2013* señala que, en la medida de lo posible, los Estados miembros deben facilitar la búsqueda lingüística de los documentos en varios idiomas<sup>885</sup>.

De igual modo, la citada *Directiva 2013/37/CE*, aclara algunos conceptos relacionados con el acceso y las condiciones a que debe estar sometida la información reutilizable, con la finalidad de mejorar su tratamiento y dar con ello obligado cumplimiento a lo que he denominado función informadora institucional. Concretamente, la Directiva tipifica los diferentes formatos en los que puede aparecer la información de la siguiente manera:

- a) Formato legible por máquina: un formato de archivo estructurado que permita a las aplicaciones informáticas identificar, reconocer y extraer con facilidad datos específicos, incluidas las declaraciones fácticas y su estructura interna.

---

<sup>884</sup> De esta forma, puede verse cómo el legislador, aunque no ha establecido un ámbito diferenciado de modalidades, parece que del tenor de este precepto pueda hablarse de reutilización activa –a semejanza de la información activa abordada en el Capítulo VI–.

<sup>885</sup> Tal hecho conecta con el contenido abordado en el Capítulo IV, cuando me refiero a la importancia del tratamiento de datos.

- b) Formato abierto: un formato de archivo independiente de plataformas y puesto a disposición del público sin restricciones que impidan la reutilización de los documentos.
- c) Norma formal abierta: una norma establecida por escrito que especifica los criterios de interoperabilidad de la aplicación informática.

Visto que la *Directiva Europea de 2013* mejora a la *Directiva Europea de 2003* al incluir, en la información reutilizable, los metadatos, en el ámbito estatal, el *Real Decreto 1492/2011, de 24 de Octubre*<sup>886</sup>, ya incluyó en sus preceptos tal hecho, ya que sostiene que los documentos en formato electrónico que sean reutilizables, puede incluir entre sus metadatos una indicación de su última fecha de actualización y una referencia a las condiciones de reutilización aplicables en cada momento<sup>887</sup>.

Por otra parte, es de subrayar, que la *Directiva 2003/98/CE*<sup>888</sup> ya reconociese uno de los asuntos que más puede perjudicar las posibilidades de reutilización de documentos públicos y que tiene que ver con el modo en que se conserva la información a nivel interno, señalando al respecto que es del todo necesario digitalizar los documentos existentes en papel y de manipular los archivos digitales para hacerlos mutuamente compatibles entre las instituciones. Desde tal visión, la *Directiva de 2003* hace especial hincapié en el hecho de que los organismos del Sector Público ofrezcan los documentos en todos los formatos o lenguas preexistentes y por medios electrónicos.

Además, tal normativa continúa señalando que, con el fin de facilitar la política de reutilización, los organismos del Sector Público deben poner a disposición sus propios documentos en un formato que, en la medida de lo posible y si es adecuado, no dependa de la utilización de programas –informáticos– específicos. Y, siempre que sea posible y adecuado, estas instituciones deben tener en cuenta las posibilidades de reutilización de los documentos por personas con discapacidad.

---

<sup>886</sup> Tal y como queda reflejado en su artículo 2.3

<sup>887</sup> Conforme a lo dispuesto en los artículos 7 y 8 de esta misma norma, en los términos que se establezcan conforme al *Real Decreto 4/2010, de 8 de Enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica*.

<sup>888</sup> En su Considerando 13.

Así mismo, otra de los aspectos que pueden subrayarse en este punto, es el uso de licencias específicas para la reutilización. En este sentido, la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*<sup>889</sup>, señala que las Administraciones y organismos del Sector Público pueden facilitar licencias-tipo para la reutilización de documentos, las cuales deben estar disponibles en formato digital y ser procesables electrónicamente. En idéntico sentido, tales licencias deben facilitar mecanismos accesibles electrónicamente que posibiliten la búsqueda de los documentos disponibles para su reutilización, creando sistemas de gestión documental<sup>890</sup> que permitan a los ciudadanos la adecuada recuperación de la información. Entre estas herramientas, destacan los listados, las bases de datos o los índices y portales que enlacen con listados descentralizados de información pública.

Esta misma norma recoge<sup>891</sup> que las Administraciones y organismos del Sector Público deben promover que la puesta a disposición de los documentos para su reutilización, así como facilitar que la tramitación de solicitudes de reutilización se realice por medios electrónicos y mediante plataforma multicanal cuando ello sea compatible con los medios técnicos de que disponen. Así, estas instituciones deben facilitar sus documentos en cualquier formato o lengua en que existan previamente y, además, procurando proporcionarlos por medios electrónicos. Del mismo modo, *la Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*, reitera que esto no supone la obligación por parte de las Administraciones y organismos de facilitar extractos de documentos cuando ello suponga un esfuerzo desproporcionado<sup>892</sup>.

Por su parte, el *Real Decreto 1495/2011, de 24 de Octubre*<sup>893</sup> que desarrolla a la anterior *Ley*, señala que se deben poner a disposición del público, aquellos documentos reutilizables que se encuentren previamente disponibles en formato electrónico por medios electrónicos, de una manera estructurada y usable para los interesados y, preferentemente, en bruto, y en formatos procesables y accesibles de modo automatizado y según los estándares abiertos establecidos en el *Real Decreto 4/2010, de 8 de Enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el*

---

<sup>889</sup> En su artículo 4.4

<sup>890</sup> Recordemos, nuevamente, la importancia que adquiere los sistemas de información integral en este sentido.

<sup>891</sup> En su artículo 5.1.

<sup>892</sup> Consideraciones que ya he observado en la normativa europea.

<sup>893</sup> A tenor de lo establecido en su artículo 3.2.

*ámbito de la Administración Electrónica*. Así mismo, el *Real Decreto 1495/2011, de 24 de Octubre*, establece que los documentos reutilizables y los medios electrónicos de su puesta a disposición, deben ser accesibles a las personas con discapacidad<sup>894</sup>.

Otra de las cuestiones que deben abordarse en este punto –una vez visto el formato, la lengua y las licencias en el acceso a la información pública reutilizable, es la referida a las condiciones que son exigibles en materia de reutilización de datos. De este modo, la *Directiva 2003/98/CE*<sup>895</sup> apunta a que las instituciones deben garantizar que las condiciones de reutilización de los documentos del Sector Público sean claras y estén siempre a disposición del público, pues ésta constituye una condición previa para el desarrollo de un mercado de la información que abarque la totalidad de la Unión Europea.

Por consiguiente, las instituciones tienen el deber de informar claramente a los reutilizadores potenciales de información pública, de todas las condiciones aplicables a la reutilización de documentos. En tal sentido, los Estados miembros deben alentar la creación de índices accesibles online, cuando sea oportuno, de los documentos disponibles para fomentar y facilitar las solicitudes de reutilización. A su vez, los solicitantes de la reutilización de documentos tienen el derecho a estar informados de las vías de recurso de las que disponen para impugnar las decisiones y las prácticas que les afecten en materia de reutilización. La *Directiva 2003/98/CE* continua señalando que, este derecho a la información, es particularmente importante para las pequeñas y medianas empresas, que pueden no estar acostumbradas a relacionarse con organismos del Sector Público de otros Estados miembros y desconocen las vías de recurso de las que disponen para defender sus intereses.

Además de las condiciones y de las garantías antedichas para hacer efectiva la reutilización, la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*<sup>896</sup>, establece algunas condiciones generales al respecto, y que son las siguientes:

- a) Que el contenido de la información no sea alterado.

---

<sup>894</sup> De acuerdo a la *Ley 51/2003, de 2 de Diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad* y su normativa de desarrollo aplicable.

<sup>895</sup> En su Considerando 15.

<sup>896</sup> Según lo dispuesto en su artículo 8.

- b) Que no se desnaturalice el sentido de la información.
- c) Que se cite la fuente de la que proviene la información.
- d) Que se mencione la fecha de la última actualización de los datos.

Por su parte, el *Real Decreto*<sup>897</sup> que desarrolla la anterior *Ley*, establece que son de aplicación las siguientes condiciones generales para todas las modalidades de la puesta a disposición de los documentos reutilizables al ciudadano, muchas de las cuales coinciden con las apuntadas anteriormente en la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*:

- a) No desnaturalizar el sentido de la información.
- b) Citar la fuente de los documentos objeto de la reutilización.
- c) Mencionar la fecha de la última actualización de los documentos objeto de la reutilización, siempre cuando estuviera incluida en el documento original.
- d) No indicar, insinuar o sugerir que los órganos administrativos, organismos o entidades del Sector Público estatal titulares de la información reutilizada participan, patrocinan o apoyan la reutilización que se lleve a cabo con ella.
- e) Conservar y no alterar ni suprimir los metadatos sobre la fecha de actualización y las condiciones de reutilización aplicables incluidos, en su caso, en el documento puesto a disposición para su reutilización por la Administración u organismo del sector público.

El artículo 7 del *Real Decreto* aludido destaca, a su vez, que estas condiciones generales deben ser accesibles mediante un aviso legal por medios electrónicos, de forma permanente, fácil y directa, preferentemente dentro de la ubicación “*sede.gob.es/datosabiertos*” de la sede electrónica del órgano de la Administración

---

<sup>897</sup> Según lo dispuesto en su artículo 7.

General del Estado, organismo o entidad correspondiente, y deben vincular a cualquier agente reutilizador por el mero hecho de hacer uso de los documentos sometidos a ellas.

Avanzando más en el estudio, la *Directiva 2003/98/CE* establece, con carácter general, que las condiciones de reutilización no deben ser discriminatorias para tipos comparables de reutilización. Considero que tal afirmación no debe impedir, por ejemplo, el intercambio gratuito de información entre organismos del Sector Público cuando estos organismos desempeñen sus misiones de servicio público<sup>898</sup>, mientras que otros agentes deban abonar una tarifa por la reutilización de los mismos documentos, ni impedir, de ningún modo, la adopción de una política de tarifas diferenciada para la reutilización que se considere comercial, de aquella que no guarde tal calificativo.

Retomando uno de los puntos ya tratados con anterioridad, la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*<sup>899</sup>, hace mención expresa a los medios electrónicos que son necesarios para la puesta a disposición de los documentos a las personas con discapacidad, de acuerdo con las normas técnicas existentes en la materia. Asimismo, esta *Ley* señala que las Administraciones y organismos del Sector Público deben adoptar, en la medida de lo posible, las medidas adecuadas para facilitar que aquellos documentos destinados a personas con discapacidad, estén disponibles en unos formatos que tengan en cuenta las posibilidades de reutilización por parte de dichas personas, siempre que ello constituya un ajuste razonable.

Por seguridad y por garantía al ciudadano, la *Directiva de 2003*<sup>900</sup> establece otra condición más para la reutilización de activos de información pública. Así, cuando la autoridad competente en tal materia decida no seguir permitiendo la reutilización de determinados documentos que obran en su poder o, simplemente, dejar de actualizarlos, debe hacer públicas estas decisiones en el plazo más breve posible y, además, por vía electrónica. De igual modo, dicha *Directiva*<sup>901</sup> establece la obligación, para los Estados miembros, de asegurar la existencia de dispositivos prácticos que faciliten la búsqueda de los documentos disponibles para su reutilización, tales como listados de acceso

---

<sup>898</sup> Lo que nos da una visión distorsionada de la realidad de la norma, pues aunque excluye a las Administraciones Públicas del ámbito de aplicación de la Ley, realiza constantes alusiones a ella.

<sup>899</sup> Conforme a lo dispuesto en su artículo 5.3.

<sup>900</sup> Considerando 13.

<sup>901</sup> Conforme al artículo 9.

online preferentemente, de los documentos más importantes, y portales conectados a listados descentralizados –que, como he puntualizado, bien podría definirse como una verdadera reutilización activa–.

En cuanto al acceso y las condiciones para la reutilización, otra de las cuestiones de interés que puede mencionarse en este epígrafe, es la referida a los acuerdos exclusivos en materia de explotación de información pública. A tal fin, la *Directiva 2003/98/CE* dispone que los organismos del Sector Público deben tener en cuenta las normas generales de libre competencia, a la hora de establecer los principios y las condiciones específicas que rijan la reutilización de documentos evitando, en la medida de lo posible, acuerdos exclusivos entre ellos mismos y otros socios particulares.

Por tanto, se observa cómo la normativa prohíbe, taxativamente, los acuerdos exclusivos para la reutilización de información pública. No obstante, y sólo con vistas a la prestación de un servicio de interés económico general, puede resultar a veces necesario conceder un derecho exclusivo a la reutilización de determinados documentos del Sector Público, como ocurre cuando ningún editor comercial está dispuesto a publicar la información pública, de no concedérsele derechos exclusivos<sup>902</sup> sobre ella. En tal caso, la Ley ampara ciertas excepciones a la regla general de exclusión.

Por su parte y, en relación a lo anterior, la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*<sup>903</sup> sostiene que la reutilización de documentos debe ser una posibilidad real para todos los agentes potenciales del mercado, incluso para el caso en que uno o más de los agentes, exploten ya productos con valor añadido basados en estos documentos o que los contratos o acuerdos de otro tipo entre los organismos del Sector Público que conserven los documentos y los terceros, no otorgaran derechos exclusivos.

Del mismo modo, el artículo 6.1 de la citada Ley, arguye que no debe ser admisible el otorgamiento de derechos exclusivos por parte de los organismos públicos a favor de terceros, salvo que tales derechos exclusivos sean necesarios para la prestación de un servicio de interés público. En tal caso, la Administración Pública correspondiente, quedaría así obligado a la realización de una revisión periódica, y en todo caso, cada tres años, de la permanencia del motivo que justificó la concesión del

---

<sup>902</sup> Conforme al Considerando 20.

<sup>903</sup> A tenor del artículo 6.1

mencionado derecho exclusivo. El precepto de la Ley finaliza diciendo que estos acuerdos exclusivos deben, en todo caso, ser transparentes y públicos.

Ahondando en lo anterior, la *Directiva 2003/98/CE*<sup>904</sup> señala que la reutilización de documentos debe estar abierta a todos los agentes potenciales del mercado, incluso en caso de que uno o más de estos agentes exploten ya productos con valor añadido basados en estos documentos. De igual modo, los contratos o acuerdos de otro tipo entre los organismos del Sector Público que conserven los documentos y los terceros no otorgan derechos exclusivos<sup>905</sup>. Así mismo, cuando sea necesario un derecho exclusivo para la prestación de un servicio de interés público, debe reconsiderarse su otorgamiento.

En este punto, conviene señalar que la *Directiva 2013/98/CE* ha añadido un nuevo precepto a la *Directiva 2003*, al señalar que cuando exista un derecho exclusivo relacionado con la digitalización de los recursos culturales, el período de exclusividad no debe ser superior, por regla general, a diez años. En el caso de que dicho período sea superior a diez años, su duración debe revisarse durante el undécimo año y, si procede, cada siete años a partir de entonces. Del mismo modo, aquellos acuerdos que concedan derechos exclusivos, tiene que ser transparentes y deben ponerse en conocimiento del público. Por último, cuando exista un derecho exclusivo, deber facilitarse gratuitamente al organismo del Sector Público en cuestión, una copia de los recursos culturales, como parte de la negociación de dichos acuerdos.

Una vez visto cómo se regulan los acuerdos exclusivos en materia de reutilización de la información pública, conviene tratar otro de los elementos sustanciales en el análisis de los condicionantes que caracterizan el desarrollo y la implantación de este tipo de política pública. Así, la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*<sup>906</sup> alude al condicionante que, desde mi humilde opinión, considero más importante en la materia. Así, dicha *Ley* posibilita, no sólo a que las Administraciones Públicas puedan optar porque los distintos documentos que obran en su poder sean o no

---

<sup>904</sup> Conforme a su artículo 11.1

<sup>905</sup> Excepto para a la digitalización de los recursos culturales, tal y como ha modificado recientemente la *Directiva de 2013*.

<sup>906</sup> En su artículo 4.2.

reutilizables, sino también bajo qué condiciones se puede desarrollar dicha reutilización, esto último conforme a alguna de las siguientes modalidades que se señalan:

- a) La reutilización de documentos puestos a disposición del público sin sujeción a condiciones.
- b) La reutilización de documentos puestos a disposición del público con sujeción a condiciones establecidas en licencias-tipo.
- c) La reutilización de documentos previa solicitud, pudiendo incorporar en estos supuestos condiciones establecidas en una licencia.

Como puede observarse, existen un amplio margen de discrecionalidad para la Administración Pública en materia de reutilización de datos, lo cual puede generar dinámicas de comportamiento muy diferentes en las instituciones, y lo que es más importante, diferencias sustanciales en el estatuto de derechos y de deberes del ciudadano respecto de la reutilización de datos.

En base a lo anterior, el *Real Decreto 1495/2011, de 24 de Octubre*<sup>907</sup>, señala que la modalidad general básica, debe ser la puesta a disposición de la información pública reutilizable, sin que ésta última esté sujeta a condiciones específicas, sino únicamente las condiciones generales establecidas anteriormente (en lo referente al formato, la lengua, y los derechos de exclusividad).

No obstante, los órganos de la Administración General del Estado y los demás organismos del Sector Público estatal, pueden optar, de manera motivada, por aplicar las otras dos modalidades previstas a la reutilización de determinados documentos que obren en su poder. A tal efecto, las instituciones, previamente y mediante aprobación formal, salvo que por norma legal dicha competencia se atribuya específicamente a un órgano diferente, deben determinar el régimen concreto de la puesta a disposición aplicable para estos documentos reutilizables, así como las condiciones específicas aplicables a éstos.

---

<sup>907</sup> Ta y como se desprende del artículo 8.

Además, las condiciones específicas deben respetar, en todo caso, los criterios mínimos y generales establecidos en la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre* –los cuales ya se han analizado con anterioridad–. En concreto, la modalidad de sujeción a condiciones específicas establecidas en las licencias-tipo, deben estar disponibles en formato digital y deben ser procesables electrónicamente. A su vez, las denominadas licencias-tipo libres, tienen siempre que ajustarse a la normativa aplicable o, por el contrario, proceder a establecer licencias-tipo específicas.

En todo caso, las condiciones específicas establecidas en las licencias-tipo para cada tipo de información pública reutilizable, deben ser accesibles por medios electrónicos, de forma permanente, fácil y directa, preferentemente desde la Sede Electrónica del órgano de la Administración General del Estado u organismo correspondiente, de manera que puedan ser fácilmente descargadas, almacenadas y reproducidas por los agentes reutilizadores.

Al respecto, la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*<sup>908</sup> establece las condiciones que deben respetar, en todo caso, las licencias de reutilización de información pública:

- a) Deben ser claras, justas y transparentes.
- b) No deben restringir las posibilidades de reutilización ni limitar la competencia.
- c) No deben ser discriminatorias para categorías comparables de reutilización.

El artículo 4.3 de la mencionada Ley continua señalando que, en los casos en los que se otorgue una licencia, ésta deber reflejar, al menos, la información relativa a la finalidad concreta, comercial o no comercial, para la que se concede la reutilización, su duración, las obligaciones que entraña para el beneficiario y del organismo concedente, las responsabilidades en su uso y las modalidades financieras en que se faculte, indicándose el carácter gratuito o, en su caso, la tasa o precio público aplicable al respecto.

---

<sup>908</sup> Conforme se establece en su artículo 4.3.

De igual modo, los órganos de la Administración General del Estado y los demás organismos del Sector Público, deben facilitar información al público, por medios electrónicos, sobre las licencias-tipo empleadas a lo largo del tiempo y las condiciones específicas aplicables en cada período, incluyendo, expresamente, información sobre su vigencia y sobre las posibles modificaciones de las condiciones específicas aplicables a cada tipo de información pública reutilizable.

De otro lado, los agentes reutilizadores interesados puede, así mismo, solicitar a dichos órganos administrativos una certificación del contenido de las condiciones específicas aplicables a un tipo de información pública en un momento determinado. Esta certificación debe ser expedida, preferentemente, mediante medios electrónicos y, en todo caso, en un plazo máximo de quince días.

Al hilo de lo anterior, vista la discrecionalidad con la que las instituciones pueden o no poner a disposición del ciudadano información reutilizable, el *Real Decreto 1495/2011, de 24 de Octubre*<sup>909</sup>, señala que los organismos del Sector Público deben, en todo caso, informar, preferentemente a través de un espacio dedicado de su Sede Electrónica, sobre: a) qué documentación es susceptible de ser reutilizada; b) en qué formatos se encuentra disponible; y c) qué condiciones se le aplican indicando, en este punto, la fecha de la última actualización de los documentos reutilizables, y proporcionando, cuando esté disponible, toda la información complementaria precisa para su comprensión y procesamiento automatizado. A su vez, las instituciones deben facilitar al máximo la identificación, la búsqueda y la recuperación de los documentos disponibles al ciudadano, para su posterior reutilización.

Igualmente, es preciso informar, preferentemente a través de la correspondiente sede electrónica, sobre la modalidad o, en su caso, modalidades de puesta a disposición de los documentos reutilizables que sean de aplicación y debe procurarse que la información sobre los documentos reutilizables prevista sea procesable y accesible de modo automatizado.

Una de las grandes aportaciones del mencionado *Real Decreto* es que regula una de esas aplicaciones que facilitan la reutilización de la información generada por el

---

<sup>909</sup> En virtud de su artículo 4.1.

Sector Público, a saber, el Catálogo de Información Pública reutilizable<sup>910</sup>. Así, en la citada norma se señala que la Secretaría de Estado para la Función Pública del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública y la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, están obligados a mantener un catálogo de información pública reutilizable que corresponda, al menos, a la Administración General del Estado y a sus demás organismos, y que permita acceder, desde un único punto, a los distintos recursos de información pública reutilizable disponibles.

De igual modo, este catálogo debe ser accesible, al menos, desde el Punto de Acceso General<sup>911</sup> y puede enlazar e interoperar con iniciativas similares de la propia Administración General del Estado o de otras Administraciones Públicas de ámbito internacional, europeo, autonómico y local, con las condiciones que se convengan por las partes. A su vez, el *Real Decreto 1495/2011, de 24 de Octubre*, habilita para que los órganos de la Administración General del Estado y los restantes organismos pueden colaborar entre sí, en la confección y el mantenimiento de dicho catálogo y, asimismo, tienen que ser responsables de la actualización constante de la información sobre los documentos reutilizables contenidos en el citado catálogo, asegurando la plena coherencia de éste con la información facilitada<sup>912</sup>.

Del contenido de este epígrafe, cabe destacar la necesidad democrática de que la información pública esté disponible para el ciudadano, con carácter general, en formatos electrónicos, que se encuentre a su disposición de forma gratuita y sin sujeción a licencias-tipo y que no se permita el ejercicio de derechos exclusivos para su explotación. Todos estos requisitos, más que ser propios de la política de reutilización, lo son del acceso a los activos de información pública, por lo que es preciso que para que la reutilización sea efectiva, acontezcan cambios sustanciales en materia de acceso a dichos datos.

Dicho lo cual, se deduce la necesidad de abordar la reutilización de datos públicos desde el concreto acceso a éstos. Por tanto, lo ideal sería que aquella

---

<sup>910</sup> Regulado en su artículo 5.

<sup>911</sup> Recuérdese que ya he hecho mención a este concepto en el Capítulo VI.

<sup>912</sup> Esta resulta ser otra de las aplicaciones interoperables a que hicimos mención en el Capítulo V de este estudio.

información pública que fuera accesible, también fuese reutilizable. De igual modo, cabe destacar que, actualmente, existe una clara conexión entre la publicidad activa y la reutilización, ya que de uno de los requisitos que determinan el suministro activo de datos, es que estén a disposición del ciudadano en formatos reutilizables. Así, tal y como sostiene Abella García (2013:317): “*la falta de una normalización de los mecanismos de publicación de información reduce su impacto en la reutilización*”.

A su vez, considero que tal y como existe una obligación clara de publicidad activa potestativa y otra discrecional, debieran persistir ambas modalidades, obligatoriamente, para la reutilización de la información generada por el Sector Público (Martín Delgado, 2014:387).

#### **IX.2.4.- Las excepciones**

El siguiente punto a tratar, es el referido a los límites o a las excepciones que establece el legislador en materia de reutilización de la información pública. Al igual que ocurriera en materia de acceso, el principal inconveniente deviene de su controvertida relación con los datos de carácter personal, pero éste no es su única restricción.

Abordaré el estudio diferenciando dos categorías específicas, las excepciones basadas en el objeto y las excepciones basadas en el contenido.

#### **Gráfico -12- Los límites a la reutilización de la información pública.**

##### **LÍMITES BASADOS EN EL OBJETO**

- En virtud de regímenes de acceso específicos.
- Que no se pueda acceder.
- No se tenga derecho o interés legítimo.
- Fuera del ámbito de la misión de servicio público.
- Derechos de propiedad intelectual e industrial.
- Misión de radiodifusión de servicio público.
- Conservados por instituciones educativas y de investigación.
- Conservados por instituciones culturales

##### **LÍMITES BASADOS EN EL CONTENIDO**

- Comunicación interadministrativa.
- Cesión a particulares.
  - Con consentimiento.
  - Sin consentimiento.
  - Contrato de cesión por cuenta de terceros.

Fuente: *elaboración propia.*

#### IX.2.4.1.- Las excepciones basadas en el objeto

La primera categoría de excepciones que he considerado, lo he hecho conforme al concreto ámbito sobre el que operan, sobre el documento. A tal efecto, tendré en cuenta lo dispuesto en la *Directiva 2003/98/CE* –recientemente modificada por la *Directiva 3013/37/CE*–, y completaré su estudio conforme a lo señalado en la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre, de Reutilización de la información del Sector Público*.

Así, la *Directiva Europea* del año 2003<sup>913</sup> hace alusión a los siguientes límites por razón del objeto:

- a) Los documentos cuyo suministro sea una actividad que se salga del ámbito de la misión de servicio público de las instituciones afectadas, definida ésta con arreglo a la legislación o a otras normas de obligado cumplimiento del Estado miembro o, en su ausencia, definida en consonancia con la práctica administrativa común del Estado miembro de que se trate<sup>914</sup>. Así, queda reflejado el primer escollo jurídico porque, ¿qué entiende cada Estado miembro por misión de servicio público? Habrá que estar a lo dispuesto en la legislación de procedimiento administrativo de cada Estado para saber cómo cataloga dicha misión.

Para aclarar tal extremo, quizás fuera conveniente conceptualizar qué entiende la doctrina por servicio público o por actividad prestacional de la Administración Pública, diferenciando lo que se considera actividad de servicio público, servicios públicos impropios y obligaciones de servicio público, tarea ésta que no resulta nada fácil.

Una concepción amplia elaborada desde una perspectiva social y finalista defiende la noción de servicio público como justificación misma del poder del Estado, en la medida en que la actuación de éste último sólo se legitimaría por la satisfacción de necesidades públicas de forma

---

<sup>913</sup> Conforme a lo establecido en su artículo 2.

<sup>914</sup> De manera similar se establece en el artículo 3.1.d) , donde se señala que los documentos que obran en las Administraciones organismos del sector público para finalidades ajena a las funciones de servicio público que tengan atribuidas definidas con arreglo a la normativa vigente.

omnicomprensiva. Una concepción estricta nos lleva a calificar el servicio público como una técnica concreta de gestión de los servicios esenciales, desarrollada por los poderes públicos para atender necesidades de interés general que los individuos no pueden satisfacer aisladamente y que, en su organización y funcionamiento, se encuentra sometida a un régimen de Derecho Público.

Partiendo de esta última definición, los servicios públicos esenciales tienen las siguientes notas características:

a') distinción entre servicio público/ función pública: la prestación de servicio público es de carácter fundamentalmente material o técnico, por lo que no implica el ejercicio de autoridad y trata de procurar utilidades de las que pueden beneficiarse los individuos. Así, el servicio público queda diferenciado de las denominadas “funciones públicas”, como aquellas actividades desarrolladas por el poder público desde una posición de supremacía y destinadas a beneficiar a la colectividad en su conjunto, como, por ejemplo, el mantenimiento de un ejército, el sistema judicial, la recaudación de tributos, etc.

b') distinción entre servicio público general/ servicio público esencial: la prestación del servicio público no tiene por objeto satisfacer cualquier tipo de necesidad pública, sino sólo aquella que pueda calificarse de esencial; es decir, como ha señalado el Tribunal Constitucional español, aquellas vinculadas a la satisfacción de derechos fundamentales, libertades públicas y bienes constitucionalmente protegidos. Así se aclara la confusión, muchas veces presente, entre “servicio público general” y “servicios públicos esenciales”.

c') uniformidad: la prestación del servicio público debe ser impersonal y general hacia la población que lo requiera, en condiciones de igualdad.

d') titularidad: la titularidad de la prestación de servicio público es siempre asumida por una Administración Pública y además, debe ser controlada por ella, aunque pueda ser gestionado por otros.

e') legalidad: la titularidad y prestación del servicio público está sujeta a leyes que velan por la correcta satisfacción del mismo y porque no se desvíe la esencia y filosofía en el interés colectivo, tal y como figura en el art. 128 de la *Constitución Española de 1978*. En este punto, conviene diferenciar los servicios públicos esenciales de los denominados “*servicios públicos impropios*”. Éstos últimos son actividades que tienden a la satisfacción de intereses generales pero que sin estar reservadas expresamente al Estado ni calificadas como tal (la titularidad y responsabilidad no corresponde a las Administraciones Públicas), no pueden desarrollarse en un régimen puro de libertad económica, como ocurre con el servicio de taxis en España. Las condiciones que los poderes públicos imponen para su autorización (cargas tarifarias, autorización previa, control e inspección, etc.) son muy parecidas a las de las concesiones pero no pueden ser consideradas de servicio público esencial.

f') suficiencia: el servicio público debe contar con los medios económicos adecuados que garanticen la prestación en forma regular y eficiente.

g') Continuidad: el servicio público se presta a lo largo del tiempo, con carácter permanente. Como se deduce de su propia denominación, un servicio esencial es aquél del que no se puede prescindir, por lo que su gestión ha de materializarse en prestaciones regulares y continuas.

Parada Vázquez (1993), enriquece esta lista con un principio de vital importancia, cual es el principio de neutralidad como concreción del principio constitucional de objetividad en el funcionamiento de la Administración. Así, los servicios públicos deben prestarse teniendo en cuenta las exigencias del interés general, siendo ilícita su utilización con fines partidistas y como un medio de propaganda o favoritismo, garantizando el acceso a los mismos de los grupos sociales y políticos significativos y respetando el pluralismo de la sociedad.

Sin embargo y en este mismo sentido, el autor señala que: “*no hay actividades públicas o privadas por naturaleza y que la determinación*

*de aquellas prestaciones que han de satisfacerse desde la propia Administración depende de la ideología política, del pulso social de cada país en cada época, de la evolución tecnológica y organizativa de las empresas y, consecuentemente, de lo que a la vista de esos datos decida el poder político, mediante la asunción directa de los servicios o de su remisión a la actividad privada o de una combinación entre ambas fórmulas”.*

Así, lo que siempre debe tenerse en cuenta es que tanto la titularidad como el control del servicio público debe estar en manos de la Administración Pública que la misma debe asegurar el cumplimiento de las notas características de este tipo de servicios, especialmente la neutralidad, la uniformidad y la suficiencia en un Estado Social.

- b) Los documentos sobre los que existan derechos de propiedad intelectual o industrial por parte de terceros<sup>915</sup>. Así, la *Directiva 2003/98/CE* establece que su ámbito de aplicación no afecta a los derechos de propiedad intelectual de terceros. De igual modo, entiende por derechos de propiedad intelectual únicamente los derechos de autor y derechos afines. Dicho lo cual, la *Directiva* no se aplica a los documentos sometidos a derechos de propiedad industrial como las patentes, los diseños y las marcas registradas. Tampoco afecta a la existencia de derechos de propiedad intelectual de los organismos del sector público ni a su posesión por éstos, ni restringe en modo alguno el ejercicio de esos derechos fuera de los límites establecidos por la *Directiva*. Las obligaciones impuestas en esta norma europea, sólo deben aplicarse en la medida en que las mismas sean compatibles con las disposiciones de los acuerdos internacionales sobre protección de los derechos de propiedad intelectual, en particular el *Convenio de Berna para la protección de las obras literarias y artísticas* (el cual fue firmado en el año 1886 y revisado, por última vez, en Septiembre de 1979) y el *Acuerdo sobre aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio* (Acuerdo

---

<sup>915</sup> La *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre* señala al respecto –artículo 3.3.e)–, que no afecta a la existencia de derechos de propiedad intelectual de las Administraciones y organismos del Sector Público ni a su posesión por éstos, ni restringe el ejercicio de esos derechos fuera de los límites establecidos por la presente Ley. El ejercicio de los derechos de propiedad intelectual de las Administraciones y organismos del sector público deberá realizarse de forma que se facilite su reutilización.

ADPIC). No obstante, los organismos del Sector Público deben ejercer sus derechos de autor de una manera que facilite la reutilización.

Una vez analizados, los preceptos de la *Directiva 2003/98/CE* que afectan a este límite en la reutilización, conviene señalar que el *Real Decreto 1954/2011, de 24 de Octubre*<sup>916</sup>, por el que se desarrolla la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*, señala que la reutilización de los documentos que custodian los órganos de la Administración General del Estado y los demás organismos y entidades del Sector Público estatal sobre los que existan derechos de propiedad intelectual o industrial de terceros, sólo puede ser autorizada si tales organismos disponen u obtienen, cuando la reutilización concreta que se vaya a hacer lo exija y en los términos en que sea necesaria, la preceptiva y suficiente cesión de los derechos de explotación por parte de sus titulares.

En idéntico modo, estos organismos deben ejercer sus derechos de propiedad intelectual sobre sus documentos de forma que se facilite su reutilización. A tal efecto, la puesta a disposición de dichos documentos para su reutilización conlleva la cesión gratuita y no exclusiva de los derechos de propiedad intelectual correspondientes, necesarios para desarrollar la actividad de reutilización autorizada, en cualquier modalidad y bajo cualquier formato, para todo el mundo y por un plazo máximo. No obstante, ello puede ser susceptible de excepción mediante el establecimiento de condiciones específicas, en todo lo no referente a la no exclusividad de la cesión de información.

Al respecto, me parece realmente interesante la aportación de Xalabander Plantada (2006:61), cuando defiende el monopolio de la propiedad intelectual auspiciado en los derechos morales del autor –y no únicamente patrimoniales–, para evitar la reutilización de obras que se encuentren recogidas desde dicha propiedad<sup>917</sup>. Así, se trata de trabajos que cumplen los

---

<sup>916</sup> Artículos 9 y 10.

<sup>917</sup> Concretamente, aparece regulado en el artículo 3 de la *Ley de Propiedad Intelectual*.

siguientes requisitos: a) personales, pues viven y mueren con el autor; b) en cuanto a la posible divulgación, el autor debe decidir cómo y cuándo se divulga la obra; c) integridad, pues debe evitar su deformación y desnaturalización; d) derecho de arrepentimiento, pues el autor puede cambiar sus convicciones intelectuales; y e) derecho de acceso, pues este mismo autor puede controlar su divulgación.

- c) Los documentos conservados por las entidades que gestionen los servicios esenciales de radiodifusión sonora y televisiva y sus filiales<sup>918</sup>.
- d) Los documentos conservados por instituciones educativas y de investigación, tales como centros escolares, universidades, archivos, bibliotecas y centros de investigación, con inclusión de organizaciones creadas para la transferencia de los resultados de la investigación<sup>919</sup>.
- e) Los documentos conservados por instituciones culturales tales como orquestas, óperas, ballets y teatros<sup>920</sup> y que no sean museos, bibliotecas o archivos históricos<sup>921</sup>.
- f) Los documentos a los que no pueda accederse en virtud de regímenes de acceso de los Estados miembros por motivos, entre otros, de protección de la seguridad nacional (esto es, seguridad del Estado), la defensa o la seguridad pública, la confidencialidad estadística y la confidencialidad comercial (por ejemplo, los secretos comerciales, los profesionales o los empresariales)<sup>922</sup>.
- g) Los documentos cuyo acceso esté limitado en virtud de regímenes de acceso de los Estados miembros, incluidos, entre otros, aquellos casos en los que los

---

<sup>918</sup> De igual modo se recoge en el artículo 3.3 f).

<sup>919</sup> Tal y como se desprende del artículo 3.3.g) de la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*.

<sup>920</sup> De igual modo a como aparece regulado en el artículo 3.3.gh) de la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*.

<sup>921</sup> Tal y como ha modificado la *Directiva 2013/37/CE* a su predecesora.

<sup>922</sup> Incluido, de manera similar, en el artículo 3.3 b) de la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*.

ciudadanos o las empresas tengan que demostrar un interés particular en obtener acceso a los documentos<sup>923</sup>.

- h) Las partes de documentos que sólo incluyan logotipos, divisas e insignias<sup>924</sup>.
- i) Los documentos a los que no pueda accederse o cuyo acceso esté limitado en virtud de regímenes de acceso por motivos de protección de los datos personales, y las partes de documentos accesibles en virtud de dichos regímenes que contengan datos personales cuya reutilización se haya definido por ley como incompatible con la legislación<sup>925</sup>.

En definitiva, considero que la cantidad y la magnitud de las excepciones a la reutilización de información pública basadas en el objeto, pueden dar lugar a muchos supuestos en los que la Administración Pública interprete, discrecionalmente, cuándo pueden o no suministrar datos a los ciudadanos para que hagan uso de ellos. A su vez, merece especial mención el hecho de que la normativa –tanto europea como estatal– sobre reutilización de datos, incluya más preceptos que se dedican a limitar esta acción, que aquellos preceptos que sirven para delimitarla y desarrollarla.

#### *IX.2.4.2.- Las excepciones basadas en el tratamiento*

Una vez vistos los límites que el legislador ha impuesto a la reutilización de la información pública en razón del objeto de ésta, veremos cuáles son los límites que se derivan en función del tratamiento que se da a la información y de su conexión con la protección de datos personales. Seguiremos las aportaciones de Fernández Ramos (2006), Troncoso Reigada (2008) y Arias Pou (2008). En general, cuando la información administrativa que va a ser objeto de reutilización no contiene datos personales, no existiría ningún impedimento, al menos, desde la perspectiva del derecho fundamental a la protección de datos personales. De este modo, puede afirmarse que los

---

<sup>923</sup> Límite que ya aparecía en el artículo 3.3 c) de la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*.

<sup>924</sup> Tal y como ha modificado la *Directiva 2013/37/CE* a su predecesora.

<sup>925</sup> Incluido, de manera similar, en el artículo 3.3 a) de la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*.

datos personales que obran en la Administración Pública no son el objeto principal de la información administrativa.

*IX.2.4.2.1.- La comunicación interadministrativa de información pública*

Si se ha visto que la reutilización de la información pública no se produce entre Administraciones Públicas, ¿cómo puede calificarse a esos intercambios de información que se producen entre ellas en materia de protección de datos? La Directiva es bastante indeterminada al respecto, pues “*ni las misiones de interés público ni la inherencia al ejercicio del poder público se agotan*” en los sujetos que enumera (Arroyo Yanes, 2010:540).

Por comenzar este epígrafe, la *Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de Abril de 2002* resulta muy aclaratoria al respecto, ya que señala que: “*la cesión o comunicación de los datos entre Administraciones Públicas, mientras se lleve a cabo, precisa y únicamente, para alcanzar el fin o uno de los fines a los que obedece la creación misma del fichero y la propia recogida de aquéllos, y no, por tanto, para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas, queda ya amparada por el consentimiento inicialmente prestado por el titular de los datos para su recogida y tratamiento*”.

En general, puede señalarse que cuando se intercambian datos entre Administraciones Públicas, rige el principio de no consentimiento expreso o, lo que es lo mismo, de comunicación y no de cesión. A tal efecto, conviene acudir a la *Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal* y ver cómo se regula esta materia. Así, no será preciso el consentimiento cuando los datos de carácter personal:

- a) Se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones públicas en el ámbito de sus competencias<sup>926</sup>.
- b) Se refieran a las partes de un contrato o precontrato de una relación negocial, laboral o administrativa y sean necesarios para su mantenimiento o cumplimiento.

---

<sup>926</sup> Conforme al artículo 6.2 de la *Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal*.

- c) Si el tratamiento de los datos tiene por finalidad proteger un interés vital del interesado o cuando los datos figuren en fuentes accesibles al público y su tratamiento sea necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del fichero o por el del tercero a quien se comuniquen los datos, siempre y cuando no se vulneren los derechos y libertades fundamentales del interesado.
- d) En el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas o cuando la comunicación tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos<sup>927</sup>.
- e) Si la cesión se produce entre Administraciones Públicas y tiene por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos y científicos<sup>928</sup>.
- f) Si se trata de datos de carácter personal que una Administración Pública obtenga o elabore, con destino a otra<sup>929</sup>.
- g) Si una entidad pública solicita al Instituto Nacional de Estadística, sin consentimiento del interesado, una copia actualizada del fichero formado con los datos del nombre, apellidos, domicilio, sexo y fecha de nacimiento que constan en los padrones municipales de habitantes y en el censo electoral correspondientes a los territorios donde ejerzan sus competencias, para la creación de ficheros o registros de población<sup>930</sup>.

Por tanto, puede observarse cómo, a los intercambios de datos de carácter personal entre Administraciones Públicas, se les tipifica como meras comunicaciones y no como verdaderas acciones de reutilización.

---

<sup>927</sup> Conforme al artículo 21.1 de la *Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal*.

<sup>928</sup> Conforme al artículo 11.2.e) de la *Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal*.

<sup>929</sup> Conforme al artículo 21.2 de la *Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal*.

<sup>930</sup> Conforme a la Disposición Adicional Segunda de la *Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal*.

#### IX.2.4.2.2.- La cesión de información pública a particulares

Tal y como establece el *Real Decreto 195/2011, de 24 de Octubre*<sup>931</sup>, el acceso a los documentos que contengan datos de carácter personal o referentes a la intimidad de las personas estará reservado a éstas, que podrán además ejercer sus derechos de rectificación, cancelación y oposición. No obstante, siempre y cuando los medios técnicos y económicos lo permitan, deberá procederse a la disociación de los datos –como tuvimos ocasión de analizar en el Capítulo IV del estudio–.

De igual modo, el legislador ha establecido una serie de excepciones a este principio general de no reutilización sin consentimiento previo, que se va a explicar a continuación:

- a) Cuando la cesión está autorizada en una ley. A título ilustrativo, Linares Gil (2014:763) advierte que, en materia tributaria, el principio de confidencialidad y el deber de reserva propio de esta Administración, no es óbice para que pueda llevarse a cabo el acceso por parte de terceros a la información en tal materia, en aspectos referidos a las notificaciones, los requerimientos de información o los embargos preventivos y ejecutivos.
- b) Cuando se trate de datos recogidos de fuentes accesibles al público. Cabe advertir que no es lo mismo hablar de datos de fuentes accesibles –se hace para ello–, que de datos personales públicos –sin pretenderlo, son de accesibilidad general pero no tienen por qué ser tratados para cualquier fin–. Ambos se encuentran protegidos por la *Ley 15/1999, de 13 de Diciembre*, pero las fuentes accesibles en una categoría concreta y los datos personales públicos en la general<sup>932</sup>.

Las fuentes accesibles al público son aquellos ficheros cuya consulta puede ser realizada, por cualquier persona, no impedida por una norma limitativa o

---

<sup>931</sup> En concreto, en su artículo 11.

<sup>932</sup> Según se deduce del Fundamento Jurídico 6º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de Noviembre de 2000, un dato personal público “es un tipo de dato personal, sea íntimo o no, cuyo conocimiento o empleo por terceros puede afectar a sus derechos, sean o no fundamentales, porque su objeto no es sólo la intimidad individual, sino los datos de carácter personal”. Por ello, el derecho fundamental a la protección de datos afecta a los “datos personales públicos que, por el hecho de ser accesibles a cualquiera, no escapan al poder de disposición del afectado”.

sin más exigencias que, en su caso, el abono de una contraprestación. Tienen consideración de fuentes de acceso público, exclusivamente, el censo promocional, los repertorios telefónicos en los términos previstos por su normativa específica y las listas de personas pertenecientes a grupos de profesionales que contengan únicamente los datos de nombre, título, profesión, actividad, grado académico, dirección e indicación de su pertenencia al grupo. Asimismo, tienen el carácter de fuentes de acceso público los diarios y boletines oficiales y los medios de comunicación<sup>933</sup>.

Por otro lado, no se consideran fuentes accesibles al público ni los tablones de anuncios ni la información de los Sitios Web, pues “*aunque son fuentes destinadas a ser conocidas por el público, (...) es preciso contar con el consentimiento de la persona titular del mismo*” (De la Serna Bilbao, 2010: 261)<sup>934</sup>. Además, el aludido autor señala que la no necesidad de consentimiento para obtener un dato personal de una fuente accesible al público no excluye del cumplimiento de otros preceptos de la *Ley 15/1999, de 13 de Diciembre*, como pueden ser el deber de información o el principio de calidad de éstos.

- c) Cuando el tratamiento responda a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica cuyo desarrollo, cumplimiento y control implique necesariamente la conexión de dicho tratamiento con ficheros de terceros. En este caso la comunicación sólo será legítima en cuanto se limite a la finalidad que la justifique.
  
- d) Cuando la comunicación que deba efectuarse tenga por destinatario al Defensor del Pueblo, el Ministerio Fiscal o los Jueces o Tribunales o el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas. Tampoco será preciso el consentimiento cuando la comunicación tenga como destinatario a instituciones autonómicas con funciones análogas al Defensor del Pueblo o al Tribunal de Cuentas.

---

<sup>933</sup> Conforme al artículo 3.j) de la *Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal*.

<sup>934</sup> En idéntica posición se sitúan las *Resoluciones 00051/2008* y *00724/2008* de la Agencia Española de Protección de Datos.

- e) Cuando la cesión se produzca entre Administraciones Públicas y tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos y científicos.
- f) Cuando la cesión de datos de carácter personal relativos a la salud sea necesaria para solucionar una urgencia que requiera acceder a un fichero o para realizar los estudios epidemiológicos en los términos establecidos en la legislación sobre sanidad estatal o autonómica.

Una modalidad específica de cesión a particulares para la reutilización de la información pública, es el contrato de acceso por cuenta de terceros<sup>935</sup>. Así, no se considera comunicación de datos el acceso de un tercero a los datos cuando dicho acceso sea necesario para la prestación de un servicio al responsable del tratamiento. La realización de tratamientos por cuenta de terceros debe estar regulada en un contrato que debe constar por escrito, o en alguna otra forma que permita acreditar su celebración y contenido, estableciéndose expresamente que el encargado del tratamiento únicamente tratará los datos conforme a las instrucciones del responsable del tratamiento, que no los aplicará o utilizará con el fin distinto al que figure en dicho contrato, ni los comunicará –ni siquiera para su conservación–, a otras personas.

Una vez cumplida la prestación contractual, los datos de carácter personal deben ser destruidos o devueltos al responsable del tratamiento, al igual que cualquier soporte o documentos en que conste algún dato de carácter personal objeto del tratamiento. En el caso de que el encargado del tratamiento destine los datos a otra finalidad, los comunique o los utilice incumpliendo las estipulaciones del contrato, será considerado también responsable del tratamiento, respondiendo personalmente de las infracciones en que hubiera incurrido.

Al respecto, Farré Tous (2010:1108), señala algunos ejemplos de este tipo de contratos, como son los contratos de gestión de servicios informáticos, gestión y mantenimiento de sitios web o grabación de datos, entre otros.

---

<sup>935</sup> Conforme al artículo 12 de la *Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal*.

Al igual que ocurre con el acceso a la información pública, se observa cómo la reutilización de datos no resulta nada sencilla de entender ni de aplicar. Una solución pasaría por homogeneizar criterios en ambos cuerpos jurídicos.

### **IX.2.5.- La tarificación**

La *Directiva 2003/95/CE*<sup>936</sup>, establece que cuando se impongan tarifas, el total de los ingresos no debe superar los costes totales de recogida, de producción, de reproducción y de difusión de los documentos, y la obtención de un margen de beneficio razonable, teniendo debidamente en cuenta, en su caso, las exigencias de autofinanciación del organismo público de que se trate. Se incluyen, en la producción, la creación y la recogida, y en la difusión puede también incluirse la asistencia al usuario.

Así, la recuperación de los costes, junto con un margen de beneficio razonable, conforme a los principios contables aplicables y al método pertinente de cálculo de los costes de la Administración Pública de que se trate, determina el límite superior de las tarifas, ya que es necesario evitar un precio excesivo. En este sentido, el límite superior para las tarifas no debe afectar al derecho de los Estados miembros de aplicar tarifas inferiores o no aplicarlas en absoluto, y los Estados miembros deben instar a las instituciones a ofrecer los documentos a tarifas que no superen los costes marginales de reproducción y de difusión de los documentos.

Del mismo modo, cuando se aplique una tarifa, los ingresos totales obtenidos por la entrega y por permitir la reutilización de un documento, no deben superar el coste de recogida, de producción, de reproducción y de difusión, incrementado por un margen de beneficio razonable de la inversión<sup>937</sup>. Así, las tarifas deben basarse en los costes durante un ejercicio contable apropiado, y deben calcularse conforme a los principios contables aplicables a los organismos del Sector Público correspondientes.

Por su parte, la *Directiva 2013/37/CE* realiza una modificación de este contenido, señalando que cuando se aplique una tarifa por la reutilización de

---

<sup>936</sup> En su Considerando 14.

<sup>937</sup> Personalmente, considero que una de las grandes deficiencias de la normativa europea es que contiene numerosos términos ambiguos, uno de los cuales es el de “*beneficio razonable de la inversión*”.

documentos, dicha tarifa tiene que limitarse a los costes marginales en que se incurra para su reproducción, su puesta a disposición y su difusión, no aplicándose a:

- a) Las Administraciones Públicas a las que se exija generar ingresos para cubrir, con ellos, una parte sustancial de sus costes relativos a la realización de sus misiones de servicio público.
- b) A título excepcional, los documentos para los cuales se exija a los organismos del Sector Público en cuestión, que generen ingresos suficientes para cubrir una parte sustancial de los costes de recogida, producción, reproducción y difusión de documentos. Estos requisitos se tienen que definir conforme a la legislación o a otras normas de obligado cumplimiento del Estado de que se trate. Y en ausencia de tales normas, los requisitos se definen en base a la práctica administrativa común del Estado en concreto.
- c) Las bibliotecas, incluidas las universitarias, los museos y los archivos.

La *Directiva Europea de 2013* antes mencionada, continua señalando que los ingresos totales de estos organismos obtenidos por suministrar documentos y autorizar su reutilización durante el ejercicio contable apropiado no debe superar el coste de recogida, de producción, de reproducción y de difusión, incrementado por un margen de beneficio razonable de la inversión. La tarifa se debe calcular conforme a los principios contables aplicables a los organismos del Sector Público correspondientes. Cuando sean los organismos públicos los que apliquen tarifas, los ingresos totales obtenidos por suministrar y por autorizar la reutilización de documentos durante el ejercicio contable apropiado, no deben superar el coste de recogida, de producción, de reproducción, de difusión, de conservación y de compensación de derechos, incrementado por un margen de beneficio razonable de la inversión. Las tarifas deben calcularse conforme a los principios contables aplicables a los organismos del Sector Público correspondientes.

Del mismo modo, señala que en el caso de tarifas normales para la reutilización de documentos que estén en poder de organismos públicos, las condiciones aplicables, así como el importe real de dichas tarifas, incluida la base de cálculo de dichas tarifas, deberán ser fijadas y publicadas de antemano, mediante medios electrónicos cuando

resulte posible y oportuno. Cuando se trate de tarifas para la reutilización distintas, el organismo del Sector Público de que se trate, tiene que indicar por adelantado qué factores se tendrán en cuenta para el cálculo de dichas tarifas. Además, cuando se solicite, la Administración Pública de que se trate también debe indicar cómo se han calculado dichas tarifas en relación con la solicitud de reutilización concreta<sup>938</sup>.

Por su parte, la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre de Reutilización de la Información del Sector Público*, recoge que puede aplicarse una tasa o un precio público por el suministro de documentos para su reutilización en las condiciones previstas en la *Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos*, teniendo en cuenta para su determinación a estos efectos, entre otras condiciones, la existencia de tasas o de precios públicos para el acceso a dichos documentos, con la finalidad de cubrir, al menos, los costes del servicio o actividad, debiendo incluir en dichos costes, los relativos a la recogida, la producción, la reproducción y la difusión.

Continúa señalando que, en caso de que una Administración Pública reutilice los documentos como base para actividades comerciales ajenas a las funciones propias que tenga atribuidas, deben aplicarse a la entrega de documentos para dichas actividades las mismas tasas o precios públicos y condiciones que se apliquen a los demás usuarios. De igual modo, se pueden aplicar tasas o precios públicos diferenciados según se trate de reutilización con fines comerciales o no comerciales. Así, las Administraciones Públicas pueden poner a disposición de los ciudadanos el listado de las tasas y de los precios públicos que sean de aplicación a las solicitudes de reutilización, y los supuestos en los que no proceda pago alguno, mediante los medios electrónicos siempre que sea compatible con sus capacidades técnicas. Así mismo, el organismo correspondiente tiene que indicar, previa solicitud, la base de cálculo utilizada para determinar las tasas o precios públicos y los factores tenidos en cuenta en el cálculo de las tasas o de los precios públicos para casos atípicos<sup>939</sup>.

De igual modo, el *Real Decreto 1495/2011, de 24 de Octubre*<sup>940</sup> señala que, en caso de que apliquen unas tasas o unos precios públicos a la reutilización de sus documentos se debe publicar, preferentemente en la sede electrónica correspondiente, el

---

<sup>938</sup> Así queda expresado en el artículo 7 de la *Directiva 2013/37/CE*.

<sup>939</sup> Conforme se desprende del artículo 7 de la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*.

<sup>940</sup> Artículo 4.2.

listado de tasas y de precios públicos que sean de aplicación, así como la base de cálculo utilizada para la determinación de éstos.

En base a lo antedicho, conviene hacer alusión, en este sentido, al artículo 36.1 de la *Ordenanza sobre Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información del Sector Público Provincial de Ourense*, en el cual se estipula el derecho a las exacciones, pero matiza diciendo que: “*en ningún caso podrán establecerse exacciones que correspondan a los costes de recogida y producción de la información*”.

Por su parte, García Saura (2014:741) lanza una reflexión interesante de la que nos hacemos eco: *¿dónde situar la línea divisoria entre los derechos de autor y el derecho fundamental de acceso a la cultura a través de Internet?*” La respuesta vendría en institucionalizar un modelo único europeo en tal materia, ya sea éste gratuito o no.

Al tiempo, Nebot Monferrer (2014:416) llega a la conclusión de que “*a partir de la cuantificación del valor de la información y de los costes administrativos de su transformación, en el tratamiento eficiente de la información no primaría la comprensión de todos ellos, sino el conjunto de datos cuya dimensión sea tal que el valor marginal que se obtiene de estos últimos datos sea suficiente para compensar el coste marginal de tratarlos*”. Y ello, si se tiene en cuenta las características propias de cualquier bien público –no es un bien exclusivo y excluyente, con carácter general–, no es tarea sencilla proveerla de forma eficiente.

Personalmente, tal y como va a quedar reflejado en el Capítulo X del presente estudio de investigación, comparto el contenido de la antes citada *Ordenanza de Ourense*, en la que los costes de recogida, de producción, de reproducción y de difusión de la información pública, no deben generar ningún gasto al ciudadano y, por supuesto, no deben generar margen alguno de beneficio razonable para las Administraciones Públicas. Al fin y al cabo, son actuaciones que se circunscriben a lo que he venido a denominar función informadora institucional.

### **IX.2.6.- El procedimiento**

Tal y como establece la normativa europea, cuando se proceda a la petición de datos para su reutilización, los plazos<sup>941</sup> de respuesta a las solicitudes deben ser razonables y estar en consonancia con los plazos de respuesta a las solicitudes de acceso al documento en virtud del régimen correspondiente de acceso. La fijación de plazos razonables en toda la Unión Europea pretende fomentar la creación de nuevos productos y servicios de información agregada a escala paneuropea.

Así, una vez aceptada la solicitud de reutilización, los organismos del Sector Público deben poner a disposición los documentos en un plazo que permita explotar plenamente el potencial económico de dichos documentos. Esto es particularmente importante para el contenido dinámico de la información, cuyo valor económico depende, según manifiesta el legislador europeo, de su puesta a disposición inmediata y de una actualización regular. En este sentido, cuando se utilice una licencia, el plazo en que los documentos se ponen a disposición puede ser parte integrante de las condiciones de la licencia.

De igual modo, las Administraciones Públicas deben tramitar, por medios electrónicos cuando resulte posible y oportuno, las solicitudes de reutilización y poner el documento a disposición del solicitante con vistas a su posterior reutilización y, si es necesaria una licencia, ultimar la oferta de licencia al solicitante en un plazo razonable coherente con los plazos establecidos para el tratamiento de solicitudes de acceso a los documentos.

La Directiva 2003/98/CE señala que cuando no se haya establecido ningún plazo ni otras normas que regulen la entrega oportuna de los documentos, los organismos del Sector Público deben tramitar la solicitud y entregar los documentos al solicitante con vistas a su reutilización o, si es necesaria una licencia, ultimar la oferta de licencia al solicitante en un plazo no superior a veinte días hábiles, a partir del momento de su recepción. Así mismo, el plazo puede ampliarse en otros veinte días hábiles para aquellas solicitudes que sean extensas o complejas. En tales casos, se debe notificar al solicitante, en el curso de las tres semanas siguientes a la solicitud inicial, que se necesita más tiempo para tramitarla.

---

<sup>941</sup> Considerando 12 de la *Directiva 2003/98/CE*.

En caso de adoptarse una decisión negativa, las Administraciones Públicas tienen que comunicar al solicitante los motivos de la denegación sobre la base de las disposiciones aplicables del régimen de acceso del Estado miembro. Así, estas decisiones negativas deben contener una referencia a las vías de recurso a que pueda acogerse, en su caso, el solicitante.

Para el caso concreto de España y cumpliendo dicho Estado con la normativa comunitaria, la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*<sup>942</sup>, estipula que las solicitudes de reutilización de documentos administrativos deben dirigirse al órgano competente entendiendo por tal aquel en cuyo poder obren los documentos cuya reutilización se solicita. De igual modo, las solicitudes se presentan por aquellas personas físicas o jurídicas que pretendan reutilizar los documentos. No obstante, cuando el órgano al que se ha dirigido la solicitud no posea la información requerida pero tenga conocimiento de la Administración Pública que la posee, debe remitir a la mayor brevedad posible la solicitud, dando cuenta de ello al solicitante. Si no fuera posible, debe informar directamente al solicitante sobre el órgano al que, según su conocimiento, ha de dirigirse para requerir dicha información.

En cuanto al contenido de la solicitud, éste debe reflejar lo previsto en el artículo 70.1 de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre*<sup>943</sup>, identificando el documento o documentos susceptibles de reutilización y especificando los fines, comerciales o no comerciales, de la reutilización. No obstante, cuando una solicitud esté formulada de manera imprecisa, el órgano competente debe pedir al solicitante que la concrete e indicar expresamente que si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su solicitud. El solicitante debe así concretar su petición en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al de la recepción de dicho requerimiento. A estos efectos, el órgano competente tiene que asistir al solicitante para delimitar el contenido de la información solicitada.

El cómputo del plazo para resolver la solicitud de información se entiende suspendido por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo

---

<sup>942</sup> En virtud del artículo 10.1.

<sup>943</sup> Dicho artículo señala que las solicitudes deben contener; a) el nombre y los apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones; b) los hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud; c) el lugar y fecha; d) la firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio; e) el órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige.

cumplimiento por el destinatario o, en su defecto, por el transcurso del plazo concedido, informando al solicitante de la suspensión del plazo para resolver. El órgano competente debe resolver las solicitudes de reutilización en el plazo máximo de veinte días desde la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación, con carácter general. Cuando por el volumen y la complejidad de la información solicitada resulte imposible cumplir el citado plazo, se puede ampliar el plazo de resolución en otros veinte días. En este caso, debe informarse al solicitante, en el plazo máximo de diez días, de toda ampliación del plazo, así como de las razones que lo justifican.

Las resoluciones que tengan carácter estimatorio, pueden autorizar la reutilización de los documentos sin condiciones, o bien se puede suponer el otorgamiento de la oportuna licencia para su reutilización en las condiciones pertinentes impuestas a través de la misma. En todo caso, la resolución estimatoria debe suponer, a su vez, la puesta a disposición del documento en el mismo plazo previsto para resolver. Si la resolución denegara total o parcialmente la reutilización solicitada, se debe notificar al solicitante, comunicándole los motivos fundados de dicha negativa en los plazos antedichos.

Así, en caso de que la resolución desestimatoria esté fundada en la existencia de derechos de propiedad intelectual o industrial por parte de terceros, el órgano competente debe incluir una referencia a la persona física o jurídica titular de los derechos cuando ésta sea conocida, o, alternativamente, al cedente del que el organismo haya obtenido los documentos. En todo caso, las resoluciones adoptadas deben contener una referencia a las vías de recurso a que pueda acogerse en su caso el solicitante. Y si en el plazo máximo previsto para resolver y para notificar no se hubiese dictado resolución expresa, el solicitante puede entender desestimada su solicitud.

Visto el procedimiento general que establece la normativa para solicitar la reutilización de datos, me gustaría destacar que lo ideal hubiese sido que el legislador entendiera que cualquier información pública accesible para el ciudadano, fuese también usable para el mismo, sin necesidad de realizar para ello una petición expresa a la Administración Pública. De igual modo, sería conveniente mantener el procedimiento general de petición para aquellos casos en los que las instituciones no hubieran hecho accesibles y reutilizables, los datos que precisa la Sociedad y el Mercado. Por eso

considero que, al igual que existe el acceso activo y pasivo a la información pública, debiera existir la reutilización activa y pasiva de los datos<sup>944</sup>.

### **IX.2.7.- Las garantías y el control**

Una de las posibles garantías ciudadanas en materia de reutilización de la información pública, es que los poderes públicos aseguren una correcta regulación de la materia para que no se produzcan lagunas jurídicas y para que adecúen las reglas y los procedimientos a la realidad social.

Por ello, tal y como establece la *Directiva 2003/98/CE* –recientemente modificada por la *Directiva de 2013*–, la Comisión debe llevar a cabo una revisión de la aplicación de la citada *Directiva* antes del 18 de Julio de 2018, y comunicar los resultados de dicha revisión, junto con las posibles propuestas de modificación de ésta, al Parlamento Europeo y al Consejo. Además, en dicha revisión, se debe abordar en particular el ámbito de aplicación y las repercusiones de la *Directiva de 2003*, señalando: a) la medida en que haya aumentado la reutilización de documentos del Sector Público; b) los efectos de los principios de tarificación aplicados y de la reutilización de textos oficiales de carácter legislativo y administrativo; y c) la interacción entre las normas sobre protección de datos y las posibilidades de reutilización, así como otras formas de mejorar el correcto funcionamiento del mercado interior y el desarrollo de la industria europea de contenidos.

Tal Directiva del año 2003 continúa señalando que los Estados miembros, a su vez, tienen que presentar, cada tres años, un informe a la Comisión, sobre la disponibilidad de información del Sector Público para reutilización, las condiciones que rigen su disponibilidad y las prácticas en materia de recurso. Sobre la base de dicho informe, que se hará público, los Estados miembros tienen que llevar a cabo una revisión de la aplicación de la norma, en particular, en aspectos referentes al cálculo de las tarifas que sean superiores a los costes marginales.

---

<sup>944</sup> Aunque en la normativa no vienen expresamente contempladas estas dos modalidades teóricas de reutilización de la información pública, la práctica muestra cómo las instituciones están poniendo a disposición de los ciudadanos determinados datos para que puedan usarlos –reutilización activa–, a la vez que garantiza el procedimiento para quienes quieran solicitarlos –reutilización pasiva–.

Otra de las garantías que establece el legislador para hacer viable la reutilización de la información pública, es el régimen sancionador. Tal y como pone de manifiesto Martínez Martínez (2014:457), la normativa básica en materia de reutilización en el Sector Público español, regula el régimen de responsabilidad en una doble vertiente: a) la responsabilidad sancionadora –conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*–; y b) el aviso legal –conforme a lo dispuesto en el artículo y 8 y Anexo del *Real Decreto 1495/2011, de 24 de Octubre*–.

Por ello, tal y como se desprende de la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*<sup>945</sup>, se consideran infracciones muy graves las siguientes:

- a) La desnaturalización del sentido de la información para cuya reutilización se haya concedido una licencia.
- b) La alteración muy grave del contenido de la información para cuya reutilización se haya concedido una licencia.

Por otra parte, se consideran infracciones graves<sup>946</sup>:

- a) La reutilización de documentación sin haber obtenido la correspondiente licencia en los casos en que ésta sea requerida.
- b) La reutilización de la información para una finalidad distinta a la que se concedió.
- c) La alteración grave del contenido de la información para cuya reutilización se haya concedido una licencia.
- d) El incumplimiento grave de otras condiciones impuestas en la correspondiente licencia o en la normativa reguladora aplicable.

---

<sup>945</sup> En concreto, de su artículo 11.1.

<sup>946</sup> A tenor del artículo 11.2.

A su vez, se consideran infracciones leves<sup>947</sup>:

- a) La falta de mención de la fecha de la última actualización de la información.
- b) La alteración leve del contenido de la información para cuya reutilización se haya concedido una licencia.
- c) La ausencia de cita de la fuente de dicha información.
- d) El incumplimiento leve de otras condiciones impuestas en la correspondiente licencia o en la normativa reguladora aplicable<sup>948</sup>.

Quizás hubiese sido conveniente que determinadas infracciones como la falta de mención a la última fecha de actualización de los datos y la ausencia de la fuente de dichos datos, fuesen tipificadas como infracciones muy graves, dado que la inmediatez y la veracidad son dos de las características esenciales que debe tener cualquier tipo de información.

Respecto al control de la reutilización de la información pública, el legislador debiera prever sanciones específicas para el caso en el que los servidores públicos no cumplieran sus deberes en tal materia. Tan importante resulta que los ciudadanos hagan un uso adecuado de la información pública, como que la Administración Pública facilite sus datos con diligencia y prontitud.

---

<sup>947</sup> Tal y como se regula en el artículo 11.3 de la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*.

<sup>948</sup> Al respecto, la Ley establece una serie de infracciones y sanciones. Por la comisión de las infracciones recogidas en este artículo, se impondrán las siguientes sanciones: a) sanción de multa de 50.001 a 100.000 euros por la comisión de infracciones muy graves; b) sanción de multa de 10.001 a 50.000 euros por la comisión de infracciones graves; y c) sanción de multa de 1.000 a 10.000 euros por la comisión de infracciones leves. Por la comisión de infracciones muy graves y graves recogidas, se podrá sancionar con la prohibición de reutilizar documentos sometidos a licencia durante un período de tiempo entre 1 y 5 años y con la revocación de la licencia concedida. Las sanciones se graduarán atendiendo a: a) la naturaleza de la información reutilizada; b) el volumen de dicha información; c) los beneficios obtenidos; d) el grado de intencionalidad; e) los daños y perjuicios causados, en particular los que se refieren a la protección de datos de carácter personal; y f) la reincidencia y cualquier otra circunstancia que sea relevante para determinar el grado de antijuridicidad y de culpabilidad presentes en la concreta actuación infractora. Además, el régimen sancionador previsto en esta Ley se entiende sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal en que pudiera incurrirse, que se hará efectiva de acuerdo con las correspondientes normas legales.

### **IX.2.8.- La organización**

En el Capítulo V de esta investigación, se mencionó la importancia de las relaciones interadministrativas en la política de reutilización de la información pública. Por ello, en el presente epígrafe, se abordará el estudio de la organización prevista por el legislador, para facilitar el intercambio activo de datos.

Así, para saber cómo se regula la organización de la Reutilización de la Información Pública en el ámbito de la Administración General del Estado, hay que acudir al contenido específico del *Real Decreto 1495/2011, de 24 de Octubre, de desarrollo de la Ley 37/2007, de 16 de Noviembre, de Reutilización de la Información del Sector Público*<sup>949</sup>.

A tal fin, se señala que los órganos de la Administración General del Estado y los demás organismos y entidades, deben autorizar la reutilización de los documentos elaborados o custodiados por ellos. De igual modo, deben contar con un órgano encargado de la coordinación de las actividades de reutilización de la información. Y en el ejercicio de esa labor de coordinación, corresponde a dichos órganos:

- a) Coordinar las actividades de reutilización de la información con las políticas del departamento u organismo relativas a las publicaciones, la información administrativa y la Administración Electrónica, así como coordinar la remisión de información sobre las actividades realizadas en materia de reutilización dentro de su ámbito, a la Secretaría de Estado para la Función Pública del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, que debe trasladar al Consejo Superior de Administración Electrónica.
- b) Facilitar información sobre los órganos competentes dentro de su ámbito para la recepción, la tramitación y la resolución de las solicitudes de reutilización que se tramiten.
- c) Resolver, cuando proceda, las quejas y sugerencias que se presenten en materia de reutilización de la información.

---

<sup>949</sup> En concreto, a sus artículo 3 y 6.

De igual modo, el *Real Decreto* recoge que el Consejo Superior de Administración Electrónica, sin perjuicio de las competencias asignadas a otros órganos, tiene la labor de coordinar los aspectos técnicos, necesarios para la aplicación de lo dispuesto por la normativa, relacionados con la reutilización de la información por medios electrónicos. El antedicho Consejo, debe elaborar y debe publicar durante el tercer trimestre de cada año, un informe anual sobre las actividades en materia de reutilización de la información pública por medios electrónicos.

Después de haber abordado los aspectos más relevantes del régimen jurídico de la reutilización de la información pública a la luz de la normativa vigente, concluyo el presente epígrafe destacando la necesidad de que se aplique una norma segura, que no de lugar a indeterminaciones e interpretaciones maliciosas y que se siga apostando por reutilizar cada vez más número de datos y en formatos libres, con licencias libres y sin costes de tarificación. En el siguiente Capítulo tendré ocasión de incidir sobre las cuestiones más relevantes de esta política y los posibles cambios que puedan llevarse a cabo para mejorarla<sup>950</sup>.

### **IX.3.- La aplicación práctica de la reutilización de la información pública en la Administración General del Estado**

*La Ley 37/2007, de 16 de Noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público*, así como el *Real Decreto 1495/2011, de 24 de Octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*, inciden en la necesidad de regular una serie de elementos que dan continuidad y que conectan con los tres deberes que está llamada a cumplir la función administrativa institucional, especialmente en la obligación de intercambio de datos.

Para dar cumplida respuesta al tal finalidad, la *Resolución de 19 de Febrero de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de la información*,

---

<sup>950</sup> Sobre todo, porque es en este Capítulo X donde se alude a la posible regulación conjunta del acceso y de la reutilización de la información pública.

desarrolla aspectos concretos de diversas cuestiones, tales como: el documento electrónico, la digitalización, el expediente electrónico, el copiado auténtico y la conversión, la política de firma, los estándares, la intermediación de datos, los modelos de datos, la gestión de documentos electrónicos, la conexión a la red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas, el modelo de datos para el intercambio de asientos registrales y la declaración de conformidad; todos ellos necesarios para asegurar los aspectos más prácticos y operativos de la interoperabilidad entre las Administraciones Públicas y con el ciudadano. Y es necesario señalar que, aunque estas normas técnicas de interoperabilidad se van desarrollando en la actualidad, su contenido siempre está abierto con vistas a perfeccionarse a lo largo del tiempo, paralelamente a como lo haga el progreso de la Administración Electrónica.

En particular, la aludida norma técnica, establece condiciones comunes sobre selección, identificación, descripción, formato, condiciones de uso y puesta a disposición de los documentos y recursos de información elaborados o custodiados por el Sector Público, relativos a numerosos ámbitos de interés<sup>951</sup>. Estas condiciones pretenden facilitar y garantizar el proceso de reutilización de la información de carácter público procedente de las Administraciones Públicas, asegurando la persistencia de la información, el uso de formatos así como los términos y condiciones de uso adecuados.

Así, tal norma tiene por objeto establecer el conjunto de pautas básicas para la reutilización de documentos y recursos de información elaborados o custodiados por el sector público. Destacando los aspectos más relevantes de ésta y conectándoles con el Capítulo IV del estudio, dicha norma incluye una serie de criterios que pueden ayudar a las instituciones a establecer una política de reutilización acertada. De esta manera, al objeto de seleccionar los documentos y recursos de información aptos para la reutilización<sup>952</sup>: a) se consideran prioritarios los de mayor relevancia y potencial social y económico. Los documentos y recursos de información reutilizables tienen que ser primarios, evitando las modificaciones o las alteraciones de la información existente en la fuente, al objeto de evitar errores que se puedan producir durante el tratamiento de la información; b) el nivel granular debe ser el más fino posible, evitando agregaciones adicionales, para posibilitar una reutilización adecuada; c) los documentos y recursos de

---

<sup>951</sup> Tal y como dispone el Punto VII.

<sup>952</sup> Tal y como dispone el Punto III.

información reutilizables deben tener asociada información estructurada que permita su procesamiento automatizado; y d) los documentos y recursos de información de elaboración o de recogida periódica puestos a disposición para su reutilización, tienen que estar actualizados a sus últimas versiones y deben indicar la fecha de última actualización, así como el período de la misma.

Especialmente interesante resulta la referencia que hace la *Resolución de 19 de Febrero de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas*, al catálogo de información pública reutilizable<sup>953</sup>, pues a efectos de la colaboración de los distintos órganos y entidades, la normativa establece que los catálogos de información pública reutilizable tienen que implementar una interfaz de publicación, que permitan a los diferentes órganos y Entidades públicas, poner a disposición los metadatos de sus documentos y de sus recursos de información reutilizables y una interfaz de consulta, que permita que las aplicaciones de terceros puedan acceder a sus funcionalidades de búsqueda.

Otro de los puntos de interés de la *Norma Técnica de Interoperabilidad*, es el relativo a los formatos<sup>954</sup> de uso. Así, con el objeto de garantizar la independencia en la elección de alternativas tecnológicas por los ciudadanos y las Administraciones Públicas y la adaptabilidad al progreso de la tecnología, los documentos y recursos de información reutilizables puestos a disposición pública, los metadatos y los servicios asociados a éstos, tienen que utilizar estándares<sup>955</sup> abiertos y, en su caso y de forma complementaria, los estándares que sean de uso generalizado por la ciudadanía. Así, sólo se puede utilizar otros estándares cuando existan particularidades que lo justifiquen, cuando no sea viable la conversión a un estándar más adecuado o, bien no exista alternativa.

Del mismo modo, cualquier documento o recurso de información reutilizable puede ser puesto a disposición pública a través de una o varias distribuciones en varios formatos distintos, con el objeto de facilitar la reutilización a los agentes interesados

---

<sup>953</sup> Tal y como dispone el Punto IX.

<sup>954</sup> Tal y como dispone el Punto VI.

<sup>955</sup> Por aclarar el concepto, la estandarización o la normalización tecnológica persigue, fundamentalmente, tres objetivos en materia informativa: a) la simplificación, que trata de reducir los modelos de tratamiento para quedarse, únicamente, con los más necesarios; b) la unificación, que trata de permitir su intercambio a todos los niveles; y c) la especificación, que trata de evitar los errores de su identificación, persiguiendo crear un lenguaje claro y preciso.

que tienen diferentes perfiles. A su vez, deben seleccionarse preferentemente formatos que ofrezcan representación semántica de la información<sup>956</sup>, con el fin de facilitar una mejor comprensión de la información representada y su tratamiento automatizado. En el caso de que los formatos elegidos lo permitan, se tiene que priorizar el uso de esquemas o de vocabularios internacionalmente reconocidos para representar la información. Por último, el documento reutilizable debe incluir, preferentemente, una información de ayuda complementaria sobre los esquemas o los vocabularios utilizados para representar la información. En definitiva, todos estos preceptos que señala la *Directiva de 2013*, pretenden mejorar la difusión de datos públicos al mayor número de ciudadanos posible.

Concluyo el presente epígrafe poniendo de manifiesto que, con la Directiva antedicha, el legislador está introduciendo modificaciones sustanciales –tecnológicas o de oro tipo–, con las que pueden desarrollarse otros aspectos muy relevantes de la reutilización, como aquellos concernientes al tratamiento, en origen, de los activos de la información pública. Sólo teniendo en cuenta esa visión, ese cambio institucional, se podrá extraer de dicho activo, el mejor valor posible para su correcto uso cualificado.

#### **IX.4.- Las propuestas para el cambio en la reutilización de la información**

##### **IX.4.1.- La reciente modificación de la Directiva 2003**

Muchas de las claves que explican los grandes cambios que se están produciendo en la actualidad en materia de reutilización de la información pública, estimo que quedan reflejadas en los Considerandos que anteceden a la *Directiva 2013/37/CE de 2 de Junio, por la que se modifica la Directiva 98/2003/CE, de reutilización de la información del Sector Público*. Por tanto, a continuación señalaré aquellos aspectos que, desde mi humilde opinión, considero de mayor relevancia en el estudio de la política de reutilización de datos.

En primer lugar, la *Directiva* aludida señala que las políticas de apertura de la información, que propician la disponibilidad y la reutilización generalizadas de la

---

<sup>956</sup> Lo que, en el Capítulo V, se definió como interoperabilidad semántica.

información del Sector Público con fines privados o comerciales, con restricciones mínimas o nulas de carácter jurídico, técnico o económico, y que favorecen la circulación de la información no sólo para los agentes económicos, sino también para el público, pueden desempeñar una función importante a la hora de impulsar el desarrollo de nuevos servicios basados en nuevas formas de combinar y utilizar esa información, de estimular el crecimiento económico y de promover el compromiso social. No obstante, la *Directiva* apunta que es preciso garantizar, en lo que respecta a la oportunidad de autorizar o no la reutilización de documentos, una igualdad de condiciones en toda la Unión Europea para los ciudadanos, que no puede conseguirse, exclusivamente, con las normas y las prácticas que ponen en marcha los Estados miembros. Es necesario contar con unas pautas comunes en Europa, pues se observa cómo la dispersión legislativa en materia de información pública, es uno de los grandes problemas a la hora de implementar una correcta política de reutilización de datos<sup>957</sup>.

En segundo lugar, la antedicha *Directiva* establece que autorizar la reutilización de los documentos en poder de un organismo del Sector Público, los confiere valor añadido para los reutilizadores, para los usuarios finales y para la sociedad en general y, en muchos casos, para la propia institución, ya que el fomento de la Transparencia y de la responsabilidad de los reutilizadores y los usuarios finales, le permite mejorar la calidad de la información que recopila. Una vez más, se pone de manifiesto cómo el cambio institucional es requisito imprescindible para que pueda producirse el cambio económico<sup>958</sup>.

En tercer lugar, la *Directiva de 2013* destaca que el volumen de datos, incluidos los públicos, ha aumentado exponencialmente en todo el mundo, al tiempo que está generándose y recopilándose, de forma precipitada, nuevos tipos de datos. De igual modo se asiste, en la actualidad, a una evolución permanente de las Nuevas Tecnologías para el análisis, la explotación y el tratamiento de datos. Tal evolución tecnológica permite alcanzar finalidades como puede ser la creación de nuevos servicios y aplicaciones basadas en el uso, la agregación o la combinación de datos.

---

<sup>957</sup> Considerando 2 de la *Directiva 2013/37/CE*.

<sup>958</sup> Considerando 4 de la *Directiva 2013/37/CE*.

En cuarto lugar, los Estados miembros han establecido políticas de reutilización diversas, algunas de ellas “*sencillas*” y otras más complejas, adoptado ambiciosos planteamientos en materia de apertura de la información que superan el nivel mínimo fijado por el legislador europeo, con el fin de facilitar la reutilización de los datos accesibles del Sector Público a ciudadanos a la mayor brevedad posible<sup>959</sup>. Para evitar que distintas normas en diversos Estados miembros supongan un obstáculo para la oferta transfronteriza de productos y de servicios basados en esta política, y así garantizar que los conjuntos de datos públicos comparables puedan reutilizarse en aplicaciones paneuropeas basadas en ellos, la *Directiva de 2013* ve preciso asegurar un nivel mínimo de armonización para determinar los tipos de datos públicos que pueden estar disponibles para su reutilización en el mercado interior de la información, de acuerdo con el régimen de acceso pertinente de cada país. Así, se observa cómo los cambios institucionales siguen siendo todavía insuficientes y el legislador se ha olvidado de incluir, en su articulado, una modalidad específica de reutilización activa de información pública<sup>960</sup> y unos niveles mínimos de armonización comunitaria para determinar los tipos de datos que pueden estar disponibles al ciudadano.

En quinto lugar, y como uno de los puntos más importantes de la *Directiva 2003/98/CE*, al no incluir obligación alguna respecto del acceso a los documentos ni obligar a autorizar la reutilización de documentos a los Estados, éstos, o han vinculado expresamente el derecho de reutilización a ese derecho de acceso –por lo que, en general, todos los documentos de libre disposición son reutilizables–, o el vínculo entre los dos conjuntos de normas es menos claro, lo cual es fuente de inseguridad jurídica. De ello se deduce, en mi opinión, que intentar abordar en dos bloques legislativos distintos –acceso y reutilización–, una misma realidad jurídica –el Derecho a la Información Pública–, puede traer serios problemas a la hora de implementar una óptima economía digital de datos.

---

<sup>959</sup> Este puede ser el caso, por ejemplo, del Reino Unido, donde la Oficina de Información Pública del Gobierno ha conseguido dirigir el rápido proceso de adaptación y de desarrollo de la política de reutilización de datos.

<sup>960</sup> Es decir, el legislador no tipifica una serie de modalidades de información susceptibles de ser reutilizadas y sin que éstas sean pedidas a iniciativa del ciudadano. Recuérdese que esto sí empieza a ocurrir en el acceso a tal información, pues la normativa española en materia de Transparencia, incluye la obligación al suministro activo de datos públicos por parte de las instituciones.

En sexto lugar, con mucha importancia para esta investigación<sup>961</sup>, la *Directiva de 2013* establece la obligación inequívoca, para los Estados miembros, de autorizar la reutilización de todos los documentos públicos, salvo si el acceso queda restringido o excluido en virtud de las normas nacionales sobre el acceso a éstos o estén sometidos a las demás excepciones establecidas en la *Directiva Europea*, como un claro avance hacia el principio de máxima difusión y Transparencia Pública.

En séptimo lugar<sup>962</sup>, con la entrada en vigor de la *Directiva de 2013*, se amplía el ámbito de aplicación de la *Directiva 2003/98/CE* a tres tipos de instituciones culturales concretas –las bibliotecas, incluidas las universitarias, los museos y los archivos–, porque sus fondos son, y serán cada vez más, una valiosa materia prima para su posterior reutilización en otros numerosos productos, como puedan ser las aplicaciones móviles. No obstante, conviene señalar que, dado que la práctica totalidad de su material informativo está protegido por los derechos de propiedad intelectual de terceros, su inclusión en dicho ámbito de aplicación puede que tenga escasos efectos en la práctica. Por lo sostenido anteriormente, se observa cómo una de las grandes limitaciones a la reutilización de la información pública sigue siendo el derecho de propiedad.

En octavo lugar<sup>963</sup>, se puede deducir del contenido de la *Directiva Europea de 2013* que cuando los organismos del Sector Público apliquen una tarifa por la reutilización de documentos, dicha tarifa tiene que limitarse, en principio, a los costes marginales derivados de su tratamiento. No obstante, es preciso considerar especialmente la facultad del legislador europeo de no entorpecer el funcionamiento normal de las Administraciones Públicas, a las que se exige generar los ingresos suficientes para cubrir una parte considerable de los gastos que se deriven en la realización de sus misiones de servicio público o de los gastos relativos a la recogida, la producción, la reproducción, y la difusión de determinados documentos puestos a disposición de la sociedad para su reutilización. En tales casos, los organismos del Sector Público deben poder cobrar tarifas superiores a los costes marginales, las cuales deben establecerse conforme a criterios objetivos, transparentes y verificables, y los

---

<sup>961</sup> Considerando 8 de la *Directiva 2013/37/CE*.

<sup>962</sup> Considerando 21 de la *Directiva 2013/37/CE*.

<sup>963</sup> Considerando 22 de la *Directiva 2013/37/CE*.

ingresos totales obtenidos por el suministro y por autorizar la reutilización de documentos no deben superar el coste generado en su recogida, su producción, su reproducción y su difusión incrementado, a su vez, en un margen de beneficio razonable de la inversión. Dicho lo anterior, la *Directiva Europea* sostiene que el citado requisito de generar ingresos para cubrir con ellos una parte considerable de sus obligaciones en el desarrollo de la función informadora institucional, no tiene por qué estar reconocido en la legislación de los Estados miembros y puede derivarse, por ejemplo, de las prácticas administrativas que se lleven a cabo en estos países. Así mismo, establece que los Estados miembros deben revisar periódicamente tal requisito. Por lo antedicho, considero, nuevamente, que se pone de manifiesto la clara finalidad económica que se incluye actualmente en las normas que regulan la política de reutilización de la información pública en la *Directiva 2013/37/CE*, en detrimento del principio democrático de Transparencia Pública o, por matizar más este extremo, dejando éste último postergado.

En noveno lugar<sup>964</sup>, la aludida *Directiva 2013/37/CE*, establece que las bibliotecas, los museos y los archivos también pueden cobrar unas tarifas superiores a los costes marginales del tratamiento de información, con objeto de no entorpecer el funcionamiento normal de sus servicios. En el caso de esos organismos del Sector Público y como ya ocurre para el resto de instituciones, los ingresos totales obtenidos por el suministro y por autorizar la reutilización de los documentos durante el ejercicio contable apropiado, no han de superar el coste de la recogida, la producción, la reproducción, la difusión, la conservación y la compensación de derechos, incrementado por un margen de beneficio razonable de la inversión. En base a lo antedicho, en lo que respecta a las bibliotecas, los museos y los archivos, y atendiendo a sus particularidades, los precios aplicados por el sector privado para la reutilización de documentos idénticos o similares pueden tenerse en cuenta al calcular el beneficio razonable de la inversión. De este modo, se aprecia cómo la legislación europea –y, por ende, la estatal–, está tasando el precio de un servicio público básico de acceso a la cultura, escudándose para ello en la correcta prestación del propio servicio que tiene encomendado, lo cual parece ser una contrariedad en sí mismo.

---

<sup>964</sup> Considerando 23 de la *Directiva 2013/37/CE*.

En décimo y último lugar<sup>965</sup>, del contenido de *la Directiva Europea de 2013*, se deduce que las Administraciones Públicas pueden, en su caso y mediante una determinada licencia, imponer unas condiciones específicas a la reutilización de los datos, como puedan ser el reconocimiento de la fuente de procedencia de éstos o el reconocimiento de si el documento ha sido modificado en su origen de alguna manera por el reutilizador. En cualquier caso, estimo que las licencias para la reutilización de información del Sector Público deben plantear las mínimas restricciones posibles a un uso secundario de datos. De este modo, las licencias abiertas en línea –las cuales otorgan unos derechos de reutilización más amplios y sin limitaciones tecnológicas, económicas o geográficas, y se basan en formatos de datos abiertos–, son las más idóneas para desempeñar esta importante función. Así, en este epígrafe se pone de manifiesto la necesidad de que los Estados miembros fomenten el uso de licencias abiertas para asegurar la calidad de la información pública, lo cual considero, desde mi humilde opinión, que se trata de una medida muy acertada, pues la aplicación de tales licencias es perfectamente compatible con una defensa del principio de máxima difusión a que vengo refiriéndome en el presente estudio.

#### **IX.4.1.- Algunas líneas de mejora**

Por todo lo abordado hasta ahora, sostengo la necesidad imperante de que se reforme la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre, de Reutilización de la Información Pública en España*, tomando como referencia los nuevos postulados que propugna la *Directiva 2013/37/CE*, cuyo contenido he desarrollado, someramente, con anterioridad. Así, a más tardar, el 18 de Julio de 2015, los Estados miembros deben adoptar y publicar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que sean necesarias, para dar cumplimiento a lo establecido en la *Directiva*, informando de ello, inmediatamente, a la Comisión<sup>966</sup>.

---

<sup>965</sup> Considerando 26 de la *Directiva 2013/37/CE*.

<sup>966</sup> Tal y como se desprende del artículo 2 de la *Directiva Europea 2013*.

De igual modo, considero que la reutilización no es sino un acceso cualificado a los datos<sup>967</sup>, la cual debe ser normada conjuntamente con la materia de acceso a la información pública, en una ley única de Transparencia y desde el principio de máxima difusión y mayor suministro activo de datos.

En cuanto al ámbito objetivo, se destaca el hecho de que el legislador no ha sido contundente a la hora de ampliar el número de activos de información pública para ser reutilizados de una manera clara y sin ambigüedades. Así como lo es la información pública para el acceso, debe de serlo para su uso cualificado por parte de terceros.

En lo que respecta al ámbito subjetivo de aplicación, parece discutible que la reutilización deba ser sólo exigible a la Administración Pública, cuando el acceso lo es a un ámbito mucho más general. El hecho de excluir de él los intercambios entre Administraciones Públicas, no parece conveniente, a simple vista, si luego en las restricciones al derecho se observa que operan como meras comunicaciones y no como auténticas cesiones.

Atendiendo al acceso a la información pública y a las condiciones para hacerlo efectivo, comparto la visión del legislador de que los Estados establezcan más licencias abiertas, pues ello asegura la calidad de los datos sin renunciar con ello a la máxima difusión de la información pública para su posterior reutilización. De igual modo, considero que los acuerdos de exclusividad no deben ser permitidos, como regla general, y que las condiciones de acceso a los datos públicos deben ser muy concisas y de máxima relevancia ya que, de lo contrario, operarían como una verdadera restricción encubierta a la reutilización de datos.

En cuanto a las excepciones, tal y como señala Guichot Reina (2010:1033): *“la protección de datos ha llegado, en ocasiones, a opiniones maximalistas (...), lo que nos parece que resulta absolutamente irreconciliable con el carácter absoluto de los derechos fundamentales y su necesaria compatibilidad con el resto de derechos, bienes y principios constitucionales”* –cual es el Derecho a la Información–. Unos límites tan amplios y tan ambiguos, provocan un margen de discrecionalidad amplísimo al órgano

---

<sup>967</sup> La Exposición de Motivos de la *Ordenanza de Zaragoza* considera que la reutilización es: *“una circunstancia complementaria al acceso que puede darse sobre cualquier información pública –sin perjuicio de que determinados conjuntos de datos o documentos sean especialmente preparados para este fin–”*.

institucional encargos de valorar la reutilización, por lo que puede poner en riesgo el uso cualificado de datos al ciudadano.

Por su parte, también merece especial atención el contenido de la conocida *Sentencia Google*<sup>968</sup>, en la que se afianza el derecho al olvido en su relación con la indexación de contenidos relativos a los datos personales de los ciudadanos: “*en la medida en que la inclusión, en la lista de resultados obtenida tras una búsqueda llevada a cabo a partir del nombre de una persona, de una página web y de información contenida en ella relativa a esta persona facilita sensiblemente la accesibilidad de dicha información a cualquier internauta que lleve a cabo una búsqueda sobre el interesado y puede desempeñar un papel decisivo para la difusión de esta información, puede constituir una injerencia mayor en el derecho fundamental al respeto de la vida privada del interesado que la publicación por el editor de esta página web*”.

En base a lo anterior, es preciso señalar que, tanto el acceso como la reutilización de datos públicos, deben ser, gratuitos –salvo contadas excepciones– pues, desde mi humilde opinión, se entiende tal función informadora institucional dentro de la dinámica habitual y ordinaria de las Administraciones Públicas, y no como un servicio extra del que se pueda sacar un beneficio económico.

En cuanto al procedimiento, en aras al mejor servicio al ciudadano, se deben agilizar los trámites para resolver las solicitudes de petición y, lo que es más importante, se debe apostar por una clara modalidad de reutilización activa de datos, algo que, de forma aislada, ya se está poniendo en marcha con los catálogos de reutilización de información pública.

Respecto de las garantías y el control de la política de reutilización, de la actual normativa reguladora se echa de menos un desarrollo más coordinado de aspectos tan relevantes como el órgano instructor y el órgano decisor en tal materia, así como una exigencia de responsabilidad patrimonial, civil y penal y una cláusula que habilite al ciudadano a participar en la implementación de dicha política.

El principio de coordinación que rige la actividad interadministrativa, está escasamente reconocido en la normativa básica de reutilización. Sería conveniente apostar más por unas fórmulas de colaboración efectivas, ya que, hasta ahora, el Estado

---

<sup>968</sup> Considerando 83 de la *Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala, Asunto C-131/12)*, de 13 de Mayo de 2014.

no ha logrado diseñar una correcta reutilización de la información pública considerada “de mínimos”.

En la Tabla que presento a continuación, he recogido sintéticamente los criterios de estudio para cada una de las normas de reutilización.

**Tabla -10- El cuadro comparativo de los criterios escogidos para examinar la reutilización de la información pública en la legislación vigente comunitaria y nacional.**

	DIRECTIVAS RISP	LRISP	RD LRISP
<b>1. GENERAL</b>			
a) <b>Finalidad</b>	Económica	Económica	Económica
b) <b>Regulación</b>	Un objeto	Un objeto	Un objeto
c) <b>Derechos ciudadanos</b>	No	No	No
d) <b>Obligaciones AA.PP</b>	No	No	No
e) <b>Sensibilización</b>	No	No	Sí
<b>2. OBJETO</b>			
a) <b>Definición</b>	Documentación (ampliada)	Documentación	Documentación
b) <b>Titular/ Posesión</b>	Titular/ Posesión	Titular/ Posesión	Titular/ Posesión
c) <b>Poderes</b>	Ejecutivo	Ejecutivo	Ejecutivo
d) <b>Mostrar/ Ceder</b>	Ceder	Ceder	Ceder
e) <b>Mínimo común</b>	No	No	<b>No</b>
<b>3. SUJETO</b>			
a) <b>Sujeto</b>	Sector Público	Sector Público	Sector Público
b) <b>Persona/ Institución</b>	Persona/ Institución	Persona/ Institución	Persona/ Institución

<b>c) Interadministrativo</b>	No	No	NO
<b>d) Niveles de difusión</b>	Si	Sí	Sí
<b>4. ACCESO</b>			
<b>a) Titular</b>	Universal	Universal	Universal
<b>b) Condiciones</b>	Sí	Sí	Sí
<b>c) Modalidades</b>	Sí	Sí	Sí
<b>d) Formatos</b>	Sí	Sí	Sí
<b>e) Medios</b>	Sí	Sí	Sí
<b>f) Licencia</b>	Sí	Sí	Sí
<b>g) Precio</b>	Si	Si	Si
<b>5. LÍMITES</b>			
<b>a) Generales</b>	Sí	Sí	Sí
<b>b) Dº Propiedad</b>	Sí	Sí	Sí
<b>c) Acceso parcial</b>	No	No	No
<b>d) Disociación</b>	No	No	No
<b>6. CONTROL</b>			
<b>a) Recurso admón</b>	Sí	Sí	Sí
<b>b) Recurso jurídico</b>	Sí	Sí	Sí
<b>c) Garantías</b>	Sí	Sí	Sí
<b>d) Responsabilidad</b>	Sí	Sí	Sí
<b>e) Evaluación</b>	Sí	Sí	Sí

<b>7. PROCEDIMIENTO</b>			
<b>a) Solicitud</b>	Sí	Sí	Sí
<b>b) Motivación</b>	Sí	Sí	Sí
<b>c) Información</b>	Sí	Sí	Sí
<b>d) Inadmisión</b>	Sí	Sí	Sí
<b>e) Notificación</b>	Sí	Sí	Sí
<b>f) Resolución</b>	Sí	Sí	Sí
<b>g) Silencio</b>	Sí	Sí	Sí
<b>h) Plazo</b>	Sí	Sí	Sí
<b>i) Competente</b>	Sí	Sí	Sí
<b>j) Normativa sectorial</b>	Sí	Sí	Sí
<b>8. ORGANIZACIÓN</b>			
<b>a) Unidad/ Sistema</b>	Sistema	Sistema	Sistema
<b>b) Calidad</b>	No	No	No
<b>c) Órgano competente</b>	Sí	No	Sí

Fuente: *elaboración propia.*

## - CAPÍTULO X -

# ALGUNAS PREMISAS PARA EL CAMBIO ECONÓMICO ANALIZADAS DESDE EL MODELO DE GOBERNANZA DEMOCRÁTICA: LA NECESIDAD DE REGULAR CONJUNTAMENTE EL ACCESO Y LA REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA LA OBTENCIÓN DE UN DESARROLLO SOCIAL DURADERO

---

### **X.1.- La Transparencia Pública, la Función Institucional y la Reutilización de la Información. Consideraciones generales**

Concluyo este estudio con un Capítulo X dedicado a expresar nuestras pesquisas más sustanciales. En él, pretendo retomar el punto de partida que establecí al principio de la investigación y ver en qué lugar nos encontramos actualmente y cómo se puede seguir avanzando en el futuro, al tratar una materia tan compleja, profusa y diversificada, cual es la de información pública.

Tanto desde la perspectiva politológica como desde la jurídica, la Transparencia, el acceso a los datos y su reutilización se tornan unos elementos indispensables para la correcta apreciación y aplicación práctica del Derecho a la Información Pública, si bien es preciso estudiar cada uno de ellos de forma autónoma pero desde una visión de conjunto. No es posible materializar planes de actuación gubernamental, ni implementar políticas públicas, ni llegar a legislar sobre aspectos controvertidos de la convivencia humana, si no se tienen en cuenta estos tres términos que, aunque se han puesto en auge en los medios de comunicación social, siguen sin entenderse en su justa medida y parecen abocados al más estrepitoso vacío institucional.

Debo, una vez más, manifestar y afianzar el carácter democrático que impregnan, a su vez, tales conceptos señalados, pues la Transparencia es un elemento vertebrador del Estado, el acceso a la información es uno de los derechos más preciados

por el ciudadano y la reutilización es un mecanismo que facilita un desarrollo social y económico estable y duradero.

La Transparencia Pública otorga un abanico de posibilidades infinitas para los ciudadanos, desde el fomento de una participación cualificada en los asuntos de interés público hasta el ejercicio fiscalizador de los poderes públicos. Al albur de dicha Transparencia, el acceso a los activos de información pública es un requisito imprescindible para que la primera se materialice, ya que sin conocer la realidad de nuestras instituciones, no se pueden controlar las actuaciones públicas. En idéntico sentido, de nada sirve acceder a estos datos si no se pueden utilizar, con responsabilidad y rigor: a) para ayudar a que los ciudadanos se formen una opinión crítica; b) para generar conocimiento; o c) para innovar en la prestación de servicios y en la creación de bienes, públicos o privados, que mejoren nuestra calidad de vida.

Sin el correcto cumplimiento de una función informadora institucional, no es ni será posible una óptima reutilización de datos y ello conduce, irremediamente, a considerar los aspectos esenciales de las leyes sobre Transparencia y acceso a los activos de información pública. Algo que parece tan obvio como afirmar que el correcto tratamiento de datos va a ser la clave para el éxito de su difusión y posterior utilización, lo cual no es tan fácil de apreciar en el vigente Ordenamiento Jurídico ni en la práctica de las instituciones.

La política, la búsqueda del bien común, el logro de la cohesión social, sólo será posible con voluntad política, simplicidad normativa y exigencia ciudadana, requisitos éstos imprescindibles e irrenunciables para la regeneración de nuestro sistema político-administrativo desde la apertura institucional, sustituyendo la caja oscura de secretos del pasado por una “*urna de cristal*” llena de oportunidades y retos ilusionantes.

### **X.1.1.- La Transparencia del poder público en el pacto de cohesión social**

En el estudio de la Ciencia Política, poder, soberanía y Estado son los tres elementos indispensables de análisis. La concatenación expresada de tales elementos no es arbitraria y responde a una lógica finalista, pues el poder es un elemento intrínseco al desarrollo del ser humano en sociedad y ha existido siempre, aunque contemplado de muy diversas maneras. Sin embargo, no en todo lugar y en cualquier circunstancia dicho

poder se ha ordenado y estructurado a través del surgimiento de un Estado, ni la justificación del orden que comporta su institucionalización ha sido motivo principal del debate público. Así, he analizado el poder como la fuerza y la coerción que se ejerce para imponer el orden; el Estado como el orden estructural al ejercer el poder; y la soberanía como la justificación del uso del poder para imponer el orden.

El elemento básico que debe acompañar siempre a la Política es el concepto de soberanía, pues la primera no tiene lógica sin la segunda porque la acción colectiva no se justifica de una vez, en una sociedad y para siempre sino que debe buscar su razón de ser y de proceder en cada decisión que se adopte, en cada norma que se apruebe, en cada institución que se cree, en cada problema que se resuelva. La Política yace en un entorno de cambio, incertidumbre, adaptación, transformación, interacción, en el que lo único que permanece inalterable es su función de servicio al ciudadano organizado en sociedad. Así, sólo el pueblo es el soberano, titular indiscutible de la acción política, decisor en exclusiva de su devenir, y responsable consciente del futuro de la historia en sociedad.

La soberanía aparece vinculada a la idea de legitimidad, en la medida en que ambas implican la transformación de la fuerza, la arbitrariedad y la coerción, en una energía común, en un sistema de valores y de experiencias que conectan todas las esferas del ejercicio del poder con la existencia justificada de mando y obediencia, en un compromiso aceptado de convivencia social. La soberanía legitima el orden institucional, pues es la necesidad de convivencia pacífica de los ciudadanos, la fuerza promotora e impulsora de dicho orden social.

Por tanto, el conflicto social, que se deriva de la vida en colectividad del ser humano, es lo que determina el estudio de la Política. Sin embargo, en sociedades cada vez más plurales y complejas, los problemas van adquiriendo mayor amplitud y complicación, por lo que el núcleo de conocimiento de la disciplina se torna cada vez más incierto y voluble. El conflicto social aumenta en un escenario cada vez más globalizado y complejo, en el que proliferan unas mayores y más diversificadas demandas sociales a las que se pide una solución política común.

Al respecto, es preciso que cualquier estudio politológico —y más el que ocupa nuestra atención—, contemple la Política como estructura (*Polity*) o modo estable en el que una comunidad organiza sus actuaciones políticas, como proceso (*Politics*) o

secuencia de conductas y de comportamientos de los sujetos que se encadenan dinámicamente para producir decisiones colectivas y como resultado (*Policy*), alude al producto final de la Política, a lo que ésta es capaz de aportar a la necesaria cohesión de una sociedad, regulando los conflictos existentes en los diversos ámbitos de la vida colectiva.

Además, debe entenderse el poder público desde una visión mucho más positiva, por cuanto éste debe servir, más que para infundir miedo y generar restricciones a los ciudadanos, para obtener beneficios colectivos y asegurar derechos y libertades a todos ellos. Por eso, la aceptación actual de la dominación propia del poder político, la confianza en éste, pasa por su ejercicio democrático, pues los titulares del poder son siempre los ciudadanos y ellos delegan el ejercicio de las funciones que conducen a una convivencia pacífica en las instituciones las que, además de cumplir con la legalidad, deben legitimarse en el desempeño de sus funciones.

El ciudadano no puede desarrollarse aislado de la sociedad y necesita relacionarse con otros. De tal necesidad vital, surge el pacto de convivencia pacífica en el que todos los miembros de una comunidad delegan el ejercicio del poder público –aunque no su titularidad– a las instituciones, porque convienen que son ellas las que pueden asegurar su existencia en armonía. De ahí que los procesos, los medios y los resultados que se logren con tal delegación, deban ser expuestos a quienes son titulares del poder público, de ahí la necesidad de Transparencia de los centros de decisión.

Como he ido desarrollando a lo largo de estas páginas, la Transparencia es, relativamente, una recién llegada a la vida democrática, que se permite que forme parte del engranaje institucional pero a la que no se le otorga, ni la posición, ni el respeto que merece. Hemos asistido al desarrollo de un sistema político falto de apertura, en el que lo importante era el cumplimiento de la legalidad vigente, sin prestar especial atención a la manera de hacerlo o a las consecuencias derivadas de la ineficacia e irresponsabilidad en las actuaciones públicas. Es de destacar, por tanto, que la Transparencia ha encontrado su acomodo en la jerga politológica y jurídica hace relativamente escaso tiempo, de tal forma que el sistema democrático ha podido consolidarse, en los países más avanzados, sin considerar tal principio como motor de su desarrollo y funcionamiento. Así, un gobierno democrático no ha sido siempre, necesariamente, un gobierno transparente.

No puede tampoco olvidarse que los gobiernos representativos que surgieron en la etapa liberal, aún no considerando la Transparencia de forma expresa en el constitucionalismo emergente, alzaron las primeras voces en torno a otras ideas de libertad de prensa, de libertad de expresión, de publicidad o de rendición de cuentas de los poderes públicos estrechamente vinculadas a tal principio, que dieron lugar al desarrollo de derechos fundamentales y libertades públicas ciudadanas y fueron la semilla para una cultura de apertura incipiente en la actualidad.

La Transparencia es hoy un principio vertebrador del Estado Social y Democrático de Derecho, sin un contenido jurídico expreso que vincule a ciudadanos e instituciones, pero sí con múltiples manifestaciones jurídicas que deben ser objeto de análisis profundo, sosegado y minucioso por parte del legislador, para que puedan operar en la vida colectiva de los ciudadanos y logren mejorar su calidad de vida. En este sentido, la manifestación concreta y vinculante de mayor calado en la materia, lo constituye el Derecho fundamental a la información y, concretamente, a la información pública.

Por todo ello, defiendo, entre una amplia doctrina ya en este sentido, que la Transparencia pública es un principio conformador de la sociedad, necesario para lograr la cohesión ciudadana, la confianza en las instituciones y la participación política, fundamentos básicos sobre los que se asienta el actual Estado de Bienestar. La Transparencia no puede ser entendida como un fin concreto, sino como el medio necesario para conseguir metas de mayor alcance y contenido. De manera específica, la Transparencia es un contrapeso para el poder público, pues éste cada vez abarca un ámbito de actuación más extenso. Además, fomenta la confianza ciudadana en sus instituciones, ya que abrir su gestión al público, favorece su aceptación social y legitima sus propósitos. De igual modo, la Transparencia favorece la rendición de cuentas, para que los ciudadanos encuentren disponibles los instrumentos necesarios para evaluar el desempeño de sus representantes y mejora el conocimiento social general.

En este sentido, debe apostarse por abrir las puertas de nuestras instituciones –en especial, las de la Administración Pública–, para conocer cualquier tipo de proceso, recurso o resultado que se lleve a cabo en el interior de los órganos que las constituyen, pues entendemos que son fieles servidoras de los ciudadanos, quienes delegan en ellas el ejercicio de poder público para conseguir una convivencia social pacífica y

beneficiosa. Por eso, cuando hablo de Transparencia me quiero referir a la claridad de cualquier tipo de institución pública, al conocimiento de la mayor información posible que pueda derivarse de su funcionamiento. De ahí que el Derecho a la Información sea el valedor, por antonomasia, de la Transparencia.

Tal derecho fundamental en la sociedad actual, alcanza dos modalidades diferentes para hacerse efectivo, lo que se ha denominado Transparencia activa y Transparencia pasiva<sup>969</sup>. Así, el ciudadano tiene que disponer del mayor número de activos informativos posibles en un tiempo aceptable, al igual que las instituciones deben difundir la mayor cantidad de datos posibles, con un nivel de calidad óptimo. Tanto el derecho de acceso a la información pública, como la obligación de suministro activo de datos, confieren al ciudadano un estatuto jurídico exigible en Democracia.

De este modo, este estudio ha puesto de manifiesto que la Transparencia, pese a no ser una condición natural de las organizaciones, es algo consustancial al sistema democrático, que da forma al pacto de convivencia pacífica y asegura la cohesión social. Y este proceso de apertura no surge por generación espontánea, sino que es fruto del trabajo común de todos, ciudadanos y autoridades.

### **X.1.2.- La función informadora institucional para el impulso de una Administración Democrática**

De la exigencia de un poder público transparente que logre cohesionar las sociedades expuestas a una permanente incertidumbre, surge la necesidad de establecer una auténtica función informadora institucional. Dicha función es exigible a todos y cada uno de los poderes públicos, ya sean éstos centros ejecutores, legislativos o judiciales y, especialmente es exigible a la Administración, por su virtualidad en la síntesis y tratamiento de los activos de información pública.

De este modo, considero a la Administración Pública como el exponente institucional de mayor relevancia en el estudio de la Política, entendida como sustrato

---

<sup>969</sup> Como apunte de interés y en el referido sentido, la Exposición de Motivos de la *Ordenanza sobre Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información del Sector Público Provincial de Ourense*, destaca que la Transparencia “*debe ser la característica fundamental de una Administración Pública, entendida como obligación y como derecho*”.

que asegura la convivencia social, pues aunque ésta no deba ser tratada desde la lógica del poder en sentido estricto, ejerce una de las formas más sobresalientes de dominación social. La Administración Pública, al igual que ocurre con el Estado, es una estructura organizativa de construcción histórica, que se ha servido del poder para ordenar la convivencia ciudadana y ha existido siempre, pues es consustancial al desarrollo del ser en colectividad, el dotarse de organizaciones que sirvan para favorecer la cohesión social.

Pero no siempre la Administración Pública ha mostrado sus rutinas oficinescas ni ha acercado al ciudadano su cara más amable. Como una institución de primer orden, tal institución dota de cierto grado de estabilidad y uniformidad al sistema político —a través de normas y procedimientos pautados, que posibilitan la convivencia social—, logrando así establecer patrones de acción pública y continuidad mecánica en su quehacer diario. Y así como se ha mantenido, a lo largo de la Historia, la necesidad social de organización colectiva, el cómo se ha ido constituyendo este tejido institucional y en cómo se han establecido las relaciones de poder dentro de las Administraciones Públicas, son elementos que se han ido cambiando a lo largo del tiempo.

Las nuevas épocas sitúan a la Administración Pública como una institución básica en democracia, primordial para asegurar la vida en colectividad, para prestar el mejor servicio al ciudadano, en un área de conocimiento elemental de la Ciencia Política. Así, es necesario trascender de esa visión tan común y limitadora que tenemos de la Administración Pública y de cuantas organizaciones la conforman y concebirla desde la dimensión política que desempeña, como marco pero también como actor institucional complejo que incide en el sistema político de manera singular y cuya misión esencial reside en lograr la integración y el equilibrio social.

La dimensión política de la Administración Pública implica repensar su orientación y dirigirla hacia la búsqueda del bien común, hacia la defensa de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos, el control del ejercicio del poder político y el logro de una sociedad más justa y cohesionada. En este mismo sentido, el estudio de la Administración Pública, como un ámbito específico y privilegiado de la Ciencia Política, debe abarcar la comprensión de todas las formas en que las organizaciones públicas contribuyen al crecimiento de una sociedad democrática. La

Administración Pública es, pues, la organización más sobresaliente de la estructura del Estado, que justifica el uso delegado del poder público en el cumplimiento del orden y la cohesión social. Y es, precisamente, esta finalidad política que desempeña la que debe renovar y modernizar las organizaciones que la constituyen.

Por tanto, la función informadora institucional es exigible a la Administración Pública. Tal y como he ido desarrollando en apartados anteriores, el Derecho a la Información es la principal manifestación constitucional de la Transparencia, siendo, ésta última, el principio vertebrador del Estado Social y Democrático de Derecho. Las dos vertientes características de la Transparencia de los poderes públicos, hace que éstos operen de forma activa –ofreciendo información al ciudadano–, o de forma pasiva –satisfaciendo las demandas concretas de datos de la sociedad–. Y es la vertiente activa institucional la que hemos desarrollado con mayor profusión en el trabajo de investigación y la que conecta, especialmente, con tal función informadora exigible a la Administración Pública.

Como ya he argumentado, el derecho fundamental de prestación informativa al ciudadano conlleva el deber jurídico de las instituciones para la disposición de ésta en sociedad, toda vez que sin ella, el aludido derecho, carecería de contenido. Por ello, el Derecho a la Información Pública no es otra cosa que el mismo derecho fundamental a recibir información veraz, pues contribuye a que el principio de publicidad sea, como efectivamente debe ser en un sistema democrático, la regla general y no la excepción, aprovechando las grandes posibilidades que se desprenden de la Sociedad Tecnológica.

Por tanto, es una labor pendiente de todas las instituciones el desarrollar la función informadora, en todos sus ámbitos de actuación, sin que colme tal propósito, únicamente, el reconocimiento del derecho de acceso a ésta por parte del ciudadano. En tales circunstancias, es preciso que los poderes públicos aporten, además, medios personales y materiales, que hagan una labor de difusión activa de información, adaptando el lenguaje jurídico-normativo a la capacidad de comprensión del ciudadano, auxiliando a éstos en el ejercicio de acceso y dotando al sistema de mecanismos rápidos y gratuitos que hagan posible la difusión de activos informativos.

De esta manera, considero que la función informadora institucional debe ir acompañada de tres obligaciones básicas para los poderes públicos, que van a marcar las líneas de futuro de la política de reutilización de datos: a) la obligación de

tratamiento, por la que las organizaciones deben ser capaces de diseñar, recoger, almacenar y distribuir la información de la que disponen; b) la obligación de intercambio, por la que dichas organizaciones deben interactuar para la búsqueda del mejor servicio al ciudadano y la simplificación y reducción de sus tareas; y c) la obligación de difusión de información, para que lleguen a cuantos operadores públicos o privados las requieran. Todas ellas se incluyen en el *Back y Front Office* de las instituciones y guardan una notoria trascendencia social. Cada una de las ya referidas, ha sido objeto de análisis exhaustivo en los Capítulos IV, V y VI del presente estudio.

Sin dejar de reconocer la importancia que tiene tal función de nuestro sistema político-administrativo en sociedad, no se deben descuidar los riesgos y las incertidumbres que una implantación inadecuada de dicha función puede generar en la realidad. Tal y como matiza Cerrillo i Martínez (2014:326), existen peligros derivados de la propia estructura de las instituciones que pueden provocar una mala gestión de la información en ellas y serios problemas en el funcionamiento interno de las Administraciones Públicas. La falta de capacidad y de medios para tratar, procesar, interpretar o difundir datos, las asimetrías de información derivadas de carencias en el pretendido acceso universal a ésta o el riesgo de que se produzcan fenómenos tales como el que hemos tenido ocasión de definir anteriormente como “infoxicación”, ponen en jaque a las organizaciones públicas y les obligan a considerarlos y desarrollar mecanismos que los prevengan y eviten en la prestación del servicio informacional.

### **X.1.3.- La reutilización de la información pública como factor motriz del cambio económico**

El componente más importante de la transparencia, del acceso y de la reutilización es la información. Esta materia prima se ha convertido en la piedra angular de nuestra sociedad. Ciudadanos y organizaciones necesitamos nutrirnos diariamente de datos para poder realizar cualquier actividad profesional, familiar o de ocio y, a su vez, para conocer nuestro entorno, adoptar decisiones y participar de aquello que nos rodea. Todos dedicamos gran parte de nuestra vida a producir, consumir, transmitir, modificar o procesar datos, en una red invisible de letras, números y símbolos de muy distinta naturaleza que sostienen la estructura social del ser humano. La información se

caracteriza por instruir un proceso circular entre quien la difunde y quien la recibe, pues además de conocer datos, somos capaces de enseñarlos, de describirlos, de compartirlos, de expresarlos, de contarlos, incrementando con ello el valor que éstos generan. Así, en toda actividad social, se crean datos que pueden producirse y reproducirse indefinidamente, a modo de efecto multiplicador constante.

Así, la reutilización es, sencillamente, el uso ilustrado por terceros de información pública puesta a su disposición, de oficio o a instancia de parte, por la Administración que la posee (Martín Delgado, 2014:377), una fase avanzada en el tratamiento de datos para fines que exceden de los inicialmente previstos en su recogida y que pretenden generar un valor añadido en la sociedad.

A lo largo del presente estudio, he podido analizar cómo la información pública ha ido considerándose en la sociedad como un recurso estratégico. En un primer momento, esta información ha sido vista como un elemento trascendental para dar debido cumplimiento a otros derechos fundamentales en cualquier Estado de Derecho, sobre todo derechos políticos tales como el ejercicio de la participación política o la libertad de expresión y más recientemente, en la rendición de cuentas por parte de nuestros representantes políticos.

Sin abandonar tales propósitos que conectan a la sociedad con sus instituciones político-administrativas, la información pública está empezando a ser un recurso con identidad propia y específica, que puede generar por sí misma nuevos bienes y mejorar la prestación de servicios tanto públicos como privados. La universalidad y la rapidez en el acceso a los datos, trae consigo un universo de posibilidades para las organizaciones y para los ciudadanos y este cambio institucional ha provocado una gran revolución económica que, gestionada con corrección y medida, puede proporcionar un desarrollo equilibrado y duradero en las sociedades presentes y futuras.

Ya tuve ocasión de referirme a la clara finalidad democrática que cumplía el acceso a los activos de información pública, desde el principio general de la Transparencia. Dicha finalidad, parece no desligarse del ámbito propio de la reutilización pero parece que aboga más por un objetivo común de carácter económico que por asegurar el cumplimiento y el correcto desarrollo de derechos y libertades ciudadanas. Es preciso manifestar que la Transparencia supone favorecer el acceso a la información pública y que la reutilización sólo es el uso cualificado de éstos que, como

norma general, debe ser libre y gratuito y debe asegurarse desde el correcto cumplimiento de la función informadora institucional.

Tal función institucional induce a considerar el valor de su transferencia, destacando con ello que la información pública debe ser automatizada por las organizaciones públicas, facilitando la disposición de ésta al ciudadano, evitar lo no esencial, simplificar los sistemas de creación y uso del papeleo y mejorar la forma de organizar y recuperar los documentos en los archivos, ficheros y registros. A la transacción del conocimiento le debe preceder su transfusión.

Cuando se habla de transacción, se quiere destacar que la información pública es el motor que multiplica las capacidades intelectivas de los ciudadanos, pues genera una sintonía entre las necesidades de información de una persona y las posibilidades informativas de otra, captando conocimientos modelados en la conversación bidireccional que se produce. La transacción es, pues, la capacidad de aprendizaje a través de la información normalizada obtenida en un momento y lugar determinado, para permitir trasladarla y aplicarla a otra y así obtener resultados multiplicados.

Mientras que el acceso a la información pública alude a la transferencia, la reutilización de datos se refiere a la transacción. Por tanto, sin olvidar la clara función democrática en la apertura de los activos de información pública, no se puede desdeñar el gran valor añadido que puede generarse en el tratamiento posterior de éstos, valor eminentemente económico pero también de carácter social. Y es que la reutilización de datos, puede ser una de las alternativas a la crisis actual, pues con pequeñas cantidades de recursos, pueden generarse productos que multipliquen las expectativas de quienes la practican.

#### **X.1.4.- Retomando la hipótesis de esta investigación: dos variables de análisis y un resultado de investigación**

La hipótesis de investigación del presente estudio quedó formulada del siguiente modo: del éxito de la política de reutilización de la información pública va a depender de cómo se lleven a cabo las relaciones interadministrativas o, lo que es lo mismo, el contexto institucional va a determinar el contexto económico, pues en estructuras

organizativas donde exista interacción institucional, adaptación constante al entorno, servicios telemáticos interoperables y fiables y seguridad jurídica, será posible la reutilización informativa para que los ciudadanos tengan acceso a un alto porcentaje de datos públicos, que sean usados para finalidades diferentes de las que motivaron su recopilación. Así, sólo si se producen cambios en el marco institucional podrán desarrollarse cambios en el marco económico.

Puede afirmarse que, si bien puede ser este punto objeto de análisis cuantitativo en un futuro y habría que matizar mucho sobre el particular, he corroborado la hipótesis de partida desde un enfoque preponderantemente jurídico. Partiendo de los postulados defendidos por autores neoinstitucionalistas como Douglas North (1993), he comprobado cómo el cambio tecnológico y el cambio institucional son las claves básicas de la evolución social y económica, ya que la política crea y hace cumplir las reglas económicas y las reglas políticas situadas en su lugar, conllevan a reglas económicas.

Me reafirmo en la idea de considerar que las instituciones no constituyen únicamente unas rutinas, unos procedimientos y unas normas formales, sino que son capaces de generar verdaderas interacciones, culturas organizativas y campos dinámicos de conocimiento. A semejanza de lo que ocurre con los seres vivos, nacen, crecen, se desarrollan y mueren. En definitiva, están expuestas continuamente a la incertidumbre y al cambio, como los seres humanos, y ello se manifiesta en cualquiera de las tres dimensiones que abarca y a las cuales, he dedicado pormenorizadamente el Capítulo VII.

La dimensión socio-técnica de las instituciones resalta los elementos clásicos y más distintivos de éstas como son: a) el entorno; b) los objetivos; c) la estructura administrativa; d) los recursos humanos; e) los recursos tecnológicos, financieros y materiales; y f) las funciones o los procesos administrativos; y ello repercute considerablemente en el cambio organizativo pretendido<sup>970</sup>. La dimensión político-cultural de dichas organizaciones, abarca todo lo relacionado con el poder, el conflicto y la cultura organizativa, factores éstos también determinantes del cambio institucional. Por último, la dimensión de control y de mejora, la cual engloba todo lo concerniente al

---

<sup>970</sup> Al respecto, puede destacarse que Portes (2009:84) incluye, en su publicación, una afirmación de Hoff y Stiglitz (2001:389) sobre la importancia de tal cambio en la sociedad actual: “*el desarrollo ya no se ve como un proceso de acumulación de capital, sino como un proceso de cambio organizativo*”.

control, al cambio y a la mejora organizativa, son imprescindibles, a su vez, para lograr su pretendida reforma y modernización en profundidad.

La Administración Pública condiciona las alternativas vitales de los ciudadanos, los cambios que en ella se produzcan, determinando las transformaciones sociales y económicas. Dicho cambio institucional está altamente condicionado por cómo se lleva a cabo su funcionamiento interno, por cómo se establezcan sus objetivos o por cómo se adapten sus unidades al entorno. Por tanto, si no somos capaces de diseñar adecuadamente las organizaciones, si no conseguimos que cambien desde dentro, si no logramos que interactúen, difícilmente podremos observar cambios hacia fuera en su relación con el resto de actores que intervienen en el proceso político.

Los ocho indicadores que he establecido para comprobar algunos de los criterios más sobresalientes recogidos en las leyes de Transparencia, de acceso y de reutilización de datos, hacen concluir en tal hipótesis. Tendré ocasión de profundizar en ellos en el siguiente epígrafe. Pero matizaré que esta metodología de trabajo, tan sólo es una manera de abordar la hipótesis de investigación y de ver hasta qué punto el cambio institucional repercute en el cambio económico, tomando como referencia unos patrones comunes de análisis que, seguramente, pueden ser discutibles y tratables desde otras perspectivas y puntos de reflexión. Desde luego, las instituciones son una variable más de análisis desde la Ciencia Política, la cual puede incorporarse dinámicamente otras variables, en busca de una explicación más integradora.

Concluyo, pues, que las instituciones determinan, ordenan, modifican y hacen posible las elecciones individuales que, en ningún caso, gozan de absoluta racionalidad, tal y como nos habían querido mostrar estudios anteriores. La economía no puede hacerse eco de las sutilezas de un análisis más integral que requieren las organizaciones, que más que preocuparse por el individuo en exclusiva, lo hacen de éste en colectividad. Y profundizando más en esta idea, si las Administraciones Públicas dispusieran cuantos datos obrasen en su poder, las decisiones que pudiesen adoptar los ciudadanos, serían más cualificadas pero insuficientes para saber optar por alguna de las alternativas que maximicen su beneficio personal. Así, tal y como sostienen Caballero Mínguez y Arias Moreiro (2013:24), *“un adecuado marco institucional favorece la Gobernanza y el funcionamiento económico”*.

Destacaría el hecho que el valor en la disposición de información por parte de los poderes públicos, no es una prebenda al ciudadano para ayudarlo de forma individual, sino que, sobre todo, es una labor básica y necesaria en cualquier sistema democrático que ayuda al desarrollo del ser humano en colectividad, en la adopción de decisiones colectivas. Así, el poder público que ejerce la Administración Pública sólo es válido si se conoce por el ciudadano, si las instituciones iluminan sus actuaciones cultivando la Transparencia, porque es a él al que le corresponde en colectividad.

Tal y como sentencia Martín Delgado (2014:379): *“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”*. Sólo con un cambio institucional es posible un cambio económico.

Por esta misma razón, considero que la información pública no otorga poder a las Administraciones Públicas, que ya lo tienen por la función social que realizan y porque los propios ciudadanos las han investido de él. La información pública no les pertenece, no puede permanecer estancada en archivos y registros y los férreos controles en su conservación y custodia sólo son síntoma de debilidad institucional, de miedo a que se sepa lo que esconden, en definitiva, de desconfianza social generalizada. Por eso hemos puesto de manifiesto la necesidad de promover un poder público transparente, informante e informado, relacional.

El poder reutilizar activos de información pública no supone una intromisión en su funcionamiento o una vulnerabilidad en la planificación de sus objetivos. Simplemente es un deber que éstas tienen para con la sociedad. Otra cosa es que, para mantener el orden social, el marco institucional establezca una serie de requisitos o de condicionantes para que la reutilización se produzca, pero siempre bajo la premisa de que el interés colectivo, el equilibrio social, el orden institucional es lo que debe imperar en las organizaciones públicas.

## **X.2.- Los primeros pasos hacia una nueva regulación del Derecho a la Información Pública en España: el ineludible equilibrio entre el acceso y la reutilización**

Una vez contrastada y refutada la hipótesis de investigación, me atrevería también a sugerir una serie de cambios institucionales que hagan posible el tan ansiado cambio económico que ensalza la reutilización. Algunos de ellos ya tuve ocasión de mencionarlos en el Capítulo VII del presente estudio, pues es desde donde hice especial hincapié a los tres deberes que incluye la función informadora institucional y que no estaban tratados, con precisión y rotundidad, por el Ordenamiento Jurídico.

De tal caos normativo y de la falta de sistemática regulativa, ha ido desarrollándose una política de reutilización de información pública irrelevante, con un ámbito de aplicación escaso y con unos serios problemas a la hora de ponerla en marcha. Y es que parece que hemos empezado a andar un camino que ni sabíamos de dónde partía ni tenemos consciencia a dónde queremos llegar. A título ilustrativo, que el legislador haya publicado una ley de reutilización de documentos antes que una ley de Transparencia y acceso a los activos de información pública, no ha ayudado en absoluto y ha provocado, en muchas ocasiones disparidad de criterios a la hora de aplicarlas, una fuerte inseguridad jurídica y un margen de discrecionalidad excesivamente amplio para quien tiene la competencia de hacerlas efectivas.

Los imperativos europeos de incluir, en nuestro sistema, estas materias objeto de análisis –la Transparencia, el acceso y la reutilización de la información pública–, ha provocado una puesta al día atemporal, desacompasada, asistemática y caótica en España y, lejos de conseguir los propósitos de apertura, disponibilidad y uso de activos informativos para la sociedad, ha puesto en tela de juicio la capacidad del sistema político-institucional de responder con eficacia ante tales exigencias.

La ya aludida *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Derecho de Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, tampoco ha conseguido colmar muchas de las expectativas ciudadanas. Su dilatado trámite parlamentario, su extenso objeto jurídico, su falta de adaptación a las normativas más innovadoras y actuales en tal materia o el excesivo retraso en su aprobación, han servido para aumentar el

descontento social y no para calmar muchas de las reivindicaciones que se estaban pidiendo con insistencia.

Cuando no estamos preparados desde dentro para afrontar los cambios, resulta imposible que éstos mejoren la vida de los que están viéndolos desde fuera. Pretender que la interoperabilidad sea viable sin invertir en ella, conseguir superar los escollos que se produce en nuestro modelo de descentralización política y funcional sin voluntad por parte de los responsables gubernamentales encargados de materializarla o intentar reformar las organizaciones alejados de la memoria institucional y de los cambios incrementales, es un ejercicio condenado al más estrepitoso de los fracasos.

A su vez, estamos asistiendo a un proceso acelerado de motorización legislativa, desde el que continuamente se aprueban leyes que afectan, de manera transversal, a múltiples materias y que al final dudamos de cuál es el concreto régimen jurídico aplicable para cada ámbito controvertido de la realidad social. Ello unido a la pérdida de autonomía nacional para afrontar los grandes retos y que, obligatoria y necesariamente, nos sitúan en un mundo global interconectado, provoca que nuestro bloque de constitucionalidad y nuestro sistema de fuentes normativas deban de redefinir sus límites y sus márgenes de aplicabilidad produciendo, a su vez, mayor dificultad entre los operadores jurídicos y sociales (Linde Paniagua, 2014).

La *Ley de Transparencia* debe convivir con un amplísimo elenco normativo de diferente categoría jerárquica, competencial o territorial, lo cual provoca un caos infinito para quien tiene la obligación y el deber de implementarla. Protección de datos, patrimonio documental, cultural e histórico, leyes de registros públicos, Administración Electrónica, contratación, medio ambiente, urbanismo, tributos o sanidad, entre otros, son campos conectados directamente con la información pública y con el modo en que de ésta puede disponer el ciudadano y pueden suministrar las instituciones. Con ello no pretendo poner en tela de juicio principios tales como los de autonomía, supletoriedad o autorganización, pero sí me gustaría poner de manifiesto la urgente necesidad de coordinar todos ellos para que las leyes puedan hacerse cumplir y haya sistematicidad en su redacción.

Dicho lo cual, la *Ley 37/2007, de 26 de Noviembre, de Reutilización de la Información del Sector Público*, nació a la vida jurídica cuando todavía estaban gestándose otros grandes cambios que condicionaban su correcta aplicación e incidían,

sobremañera, en su composición. Una Administración Pública que todavía no había incorporado, en sus procedimientos, las Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación, una normativa ambiental tan innovadora en un contexto social tan restrictivo y tendente al oscurantismo o la falta de una ley que regulase los activos de información pública, hacía presagiar un futuro convulso para una materia tan compleja.

Por eso, estimo que el cambio institucional necesario para favorecer una óptima política de reutilización de los activos de información pública, pasa por incluir, en un mismo texto normativo, las materias de acceso y de reutilización. Sólo así se podría hablar de un sistema democrático sustentado en el Derecho a la Información Pública, el cual fomentaría el desarrollo de una economía digital de datos.

Tal idea antedicha, respeta completamente, por otro lado, la legislación supraestatal, ya que el regular conjuntamente la Transparencia, el acceso y la reutilización de datos, no excede del ámbito competencial propio de cada legislador<sup>971</sup>. A modo de título ilustrativo, el artículo 1.2 de la *Ordenanza sobre Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información del Sector Público Provincial de Ourense* establece como objeto la aplicación y el desarrollo de la Transparencia y el ejercicio de los derechos de acceso y reutilización de la información pública. De este modo, se puede observar cómo el legislador está confirmando, en la práctica institucional, la postura que se defiende en el presente estudio de investigación, que no es otra que la regulación conjunta de materias tan conexas y tan mutuamente necesarias como son el acceso y la reutilización de la información pública.

Como bien señala Pardo López (2014:161): “*hubiese sido deseable abordar de forma conjunta y sistemática la regulación de la Transparencia, el acceso y la reutilización de la información del sector público*”. En el mismo sentido referido, compartimos plenamente los postulados de Cerrillo i Martínez (2014:364), al sentenciar que es necesario “*avanzar hacia la convergencia de los regímenes jurídicos vinculados*

---

<sup>971</sup> El tal sentido, destacaría el Considerando 7<sup>o</sup> de la Directiva 2013/37/UE, de 26 de Junio, la cual “no incluye obligación alguna respecto del acceso a los documentos ni obliga a autorizar la reutilización de documentos. Corresponde a los Estados miembros decidir si procede o no autorizar la reutilización. Al mismo tiempo, la Directiva se basa en las normas nacionales que regulan el acceso a los documentos, por lo que no requiere la autorización de la reutilización de documentos cuando el acceso esté restringido o excluido. Algunos Estados miembros han vinculado expresamente el derecho de reutilización a ese derecho de acceso, por lo que, en general, todos los documentos de libre disposición son reutilizables. En otros Estados miembros, el vínculo entre los dos conjuntos de normas es menos claro, lo cual es fuente de inseguridad jurídica.”. Así, la reutilización no es sino un acceso cualificado a los datos que obran en poder del Sector Público y ambos elementos –acceso y reutilización–, están llamados a incluirse en un mismo cuerpo jurídico.

*a los diversos mecanismos de Transparencia (...) y regular, de forma autónoma, la difusión, el acceso y la reutilización de la información pública a través de medios electrónicos”.*

Siendo consciente de que se está ante uno de los retos más importantes de un mundo globalizado<sup>972</sup>, la pretendida solución al acceso y a la reutilización de la información pública no reside en un elemento concreto, ni siquiera en un factor de análisis determinado. Ni la creación de portales específicos de datos, ni los nuevos diseños organizativos, ni los Códigos de Buena Administración y Gobierno, ni la formación y sensibilización en tal materia pueden lograr, por sí mismos, generar un cambio institucional que revierta en un cambio económico trascendental. Todos ellos deben acompañar a una nueva cultura de la Transparencia, que supere el arraigado secreto, tan característico en nuestras Administraciones Públicas. Es preciso conocer para creer y seguir avanzando, para regenerar nuestra democracia y para reactivar el pacto de cohesión social y de mejora continua de nuestro sistema institucional.

Una vez expuestas las principales líneas conclusivas de la presente investigación, retomaré los ocho indicadores con que inicié este estudio y cada uno de los criterios que los amparan para que, siendo conscientes de la actual situación, sirvan para pronosticar un mañana de oportunidad, donde pueda hablarse, por derecho propio, del acceso y de la reutilización conjunta de los recursos informativos de las instituciones y de una auténtica dimensión política de la Administración Pública.

Me reafirmo en los factores para el cambio institucional que señalé en el Capítulo VI, toda vez que sin un cambio institucional no es posible un cambio económico, resultaría incongruente variar ahora el criterio inicial. A su vez, reitero la idea de que de cómo se lleven a cabo las relaciones interadministrativas, dependerá el grado de acceso y reutilización de los activos de información pública en un sistema determinado, que de cómo seamos capaces de adaptar los procesos y los medios tecnológicos a nuestras instituciones, dependerá el grado de incertidumbre con en que operen las organizaciones.

---

<sup>972</sup> Conviene matizar que este mundo globalizado, la globalización o mundialización, siendo un proceso económico, tecnológico, social y cultural a escala planetaria, que consiste en la creciente comunicación e interdependencia entre los distintos países del mundo uniendo con ello sus mercados, sociedades y culturas, no afecta a todos por igual y puede crear importantes diferencias. El reto de los gobiernos reside también en adaptarse a esta situación y evitar que se generen desigualdades insubsanables.

En el sentido anterior, se incluye una Tabla en la que pretendo esclarecer cómo actúa cada uno de los criterios de este estudio en el ámbito del acceso, por una parte, y en el ámbito de la reutilización, por otro, para concluir en la opción que más me convence para fijar un núcleo normativo único que regule el acceso y la reutilización.

**Tabla -11- El cuadro comparativo de los criterios escogidos para examinar el acceso y la reutilización de la información pública en la legislación vigente y modelo propuesto.**

	ACCESO	REUTILIZACIÓN	CONCLUSIÓN
<b>1. GENERAL</b>			
a) <b>Finalidad</b>	Democrática	Económica	Democrática y Económica
b) <b>Regulación</b>	Transparencia y acceso	Reutilización	Acceso y reutilización
c) <b>Derechos ciudadanos</b>	Sí	No	Si
d) <b>Obligaciones AA.PP</b>	No	No	Sí
e) <b>Sensibilización</b>	Formación y divulgación	Formación y divulgación	Formación y divulgación
<b>2. OBJETO</b>			
a) <b>Definición</b>	Información pública	Documento público	Dato, documento y soporte
b) <b>Titular/ Posesión</b>	Titular/ Posesión	Titular/ Posesión	Titular/ Posesión
c) <b>Poderes</b>	Ejecutivo, Legisl. y Judicial	Sector Público	Ejecutivo, Legisl. y Judicial
d) <b>Mostrar/ Ceder</b>	Mostrar	Ceder	Mostrar/ Ceder
e) <b>Mínimo común</b>	Catálogo	Catálogo	Catálogo común
<b>3. SUJETO</b>			
a) <b>Sujeto</b>	Poderes públicos	Sector Público	Poderes públicos
b) <b>Persona/ Institución</b>	Persona/ Institución	Persona/ Institución	Persona/ Institución
c) <b>Interadministrativo</b>	Sí	No	Sí
d) <b>Niveles de difusión</b>	Sí	No	No

4. ACCESO			
<b>a) Titular</b>	Universal	Universal	Universal
<b>b) Condiciones</b>	Sí	Sí	Sí
<b>c) Modalidades</b>	Activa y Pasiva	Pasiva en general	Activa y pasiva
<b>d) Formatos</b>	Electrónico	Electrónico	Electrónico
<b>e) Medios</b>	Muchos	Pocos	Muchos
<b>f) Licencia</b>	Sí	Sí	Sí
<b>g) Precio</b>	No	Sí	No
5. LÍMITES			
<b>a) Generales</b>	Muchos	Muchos	Pocos y concretos
<b>b) Dº Propiedad</b>	No	Sí	Sí
<b>c) Acceso parcial</b>	Sí	Sí	Sí
<b>d) Disociación</b>	Sí	Sí	Sí
6. CONTROL			
<b>a) Recurso admón</b>	No	Sí	Sí
<b>b) Recurso jurídico</b>	Sí	Sí	Sí
<b>c) Garantías</b>	Sí	Sí	Sí
<b>d) Responsabilidad</b>	Sí	Sí	Sí
<b>e) Evaluación</b>	Sí	Sí	Sí
7. PROCEDIMIENTO			
<b>a) Solicitud</b>	Sí	Sí	Sí
<b>b) Motivación</b>	Sí	Sí	Sí
<b>c) Información</b>	Sí	Sí	Sí

<b>d) Inadmisión</b>	Sí	Sí	Sí
<b>e) Notificación</b>	Sí	Sí	Sí
<b>f) Resolución</b>	Sí	Sí	Sí
<b>g) Silencio</b>	Negativo	Negativo	Positivo
<b>h) Plazo</b>	1 mes + 1 mes	20 días	20 días
<b>i) Competente</b>	General	Especial	Especial
<b>j) Normativa sectorial</b>	Sí	No	No
<b>8. ORGANIZACIÓN</b>			
<b>a) Unidad/ Sistema</b>	Unidad	Sistema	Unidad/ Sistema
<b>b) Calidad</b>	Sí	Sí	Sí
<b>c) Órgano competente</b>	Sí	Sí	Sí
<b>d) Relaciones</b>	Sí	Sí	Sí

Fuente: *elaboración propia.*

### **X.2.1.- Las disposiciones generales**

Entrando a fondo en cada uno de los criterios seleccionados y en lo que respecta a la finalidad del acceso y de la reutilización de la información pública, opino que, debiendo ser preponderantemente democrático, ello no está reñido con el objetivo económico –aunque sí, si éste es sólo cortoplacista–. Acceso y reutilización, estudiados desde el Derecho a la Información Pública predicable de cualquier ciudadano en Democracia, son instrumentos de los que se vale la sociedad para vivir colectivamente, para informarse de lo que ocurre, para ver cómo puede cambiar la realidad para mejorarla. Si se nos priva de nuestro derecho a conocer, también se nos está privando de muchos otros derechos, libertades y capacidades que podemos ofrecer al sistema político-administrativo pues, al fin y al cabo, todos somos los verdaderos titulares del poder público.

Por otro lado, sería conveniente que una *Ley de Transparencia y acceso* no abarcara un ámbito de actuación tan dilatado. Que la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre* aglutine tres finalidades en una –esto es, Transparencia, Acceso y Buen Gobierno–, más que ayudar a emprender un viaje sin retorno a la apertura institucional, puede generar su incumplimiento. Si hemos considerado que la Transparencia pública es el elemento vertebrador del Estado Social y Democrático de Derecho, bastaría con dejarlo plasmado como principio orientado en el articulado reformado de una nueva Constitución, y lograr que el acceso y la reutilización convergieran en una misma norma, pues reafirmamos, nuevamente, que éste último es sólo un acceso cualificado a los activos de información pública.

Además, sería conveniente que el legislador estatal pudiera establecer un estatuto jurídico subjetivo para el ciudadano, para garantizar así cierta homogeneidad en la diversidad autonómica, y poder hacer reales y efectivas las condiciones esenciales para el ejercicio de los derechos fundamentales, entre los que se encuentra el Derecho a la Información Pública. Del mismo modo, debiera establecer, específicamente, una serie de obligaciones a éste, que asegurasen el efectivo acceso y uso de los activos de información pública.

Por último, es imprescindible formar a los empleados públicos en los nuevos cambios que se avecinan, para conseguir que estén mejor preparados y motivados en sus puestos de trabajo y consigan prestar un servicio público óptimo a la sociedad.

### **X.2.2.- El ámbito objetivo del Derecho a la Información Pública**

Destaco especialmente el hecho de que el *Proyecto de Ley de Transparencia Pública y Participación Ciudadana de Aragón* incluye, en el artículo 24.2, la obligación de que “*toda la información publicada o puesta a disposición pública por el Gobierno de Aragón será reutilizable sin necesidad de autorización previa*”, y de ello destacaría varios aspectos: a) el ámbito objetivo del acceso y la reutilización tiene que ser único, debiendo incluir cualquiera de los activos de información pública que he ido desarrollando en el presente trabajo; y b) el principio general que rija debe ser el de difusión proactiva por parte de las instituciones públicas, siendo la Transparencia activa su corrector.

En este sentido, Blanes Climent (2014:262) afirma que debe entenderse la información “*con independencia de que conste o no reflejada en un documento, forme parte o no de un expediente administrativo, y obre o no en los archivos*”. La información es tan extensa hoy en día que intentar abarcarla resulta imposible, y compartimentarla, un despropósito. Por ello estimo que, efectivamente, la *Ley de Transparencia estatal*, al coexistir con regulaciones muy diversas y específicas en el derecho de acceso, queda en una posición relegada, “*pues se limita a ordenar una aplicación supletoria, quedando la Ley en una posición claudicante*” (Fernández, 2013:238-239).

Del mismo modo, coincido con Cornella Solans (2001:327) cuando señala que: “*tenemos demasiada información pero poco conocimiento. Debemos entender en qué situaciones un individuo transforma la información a su alcance en conocimiento. Y debemos aprender a valorar el conocimiento como activo, a revisar los métodos de evaluación de los sistemas educativos, que tienden a medir lo que no sabes, más que lo que sabes*”. Ello puede llevar a considerar el importante papel que puede desempeñar la función informadora institucional, pues de una correcta disposición de los activos informativos, de cómo los dispongan las instituciones, los registren y los sintetizen –esto es, de cómo se fragüe el cambio institucional–, dependerá el provecho que seamos capaces de darles para generar nuevos productos y valores, de la creación de una auténtica economía procesal de datos –esto es, de cómo converja el cambio económico–.

Por su parte, Guichot Reina (2012:114) afirma que: “*optar por el concepto de <información> obliga a un movimiento a la inversa, de acotamiento, para excluir un derecho a la redacción de documentos <a la carta>*”. Todo filtro innecesario que establezca el legislador para delimitar la información, supone, pues, una restricción al ciudadano para conocerla.

Del mismo modo, comparto la visión de García-Moreno Rodríguez (2011:262), cuando incorpora a su estudio la preocupación porque no se haya reconocido, en otros ámbitos distintos al medioambiental, un acceso más amplio a la información. Como ya he manifestado, son muchas las leyes que en nuestro país, de una u otra manera, regulan la materia del derecho de acceso a la información, pero de forma sectorial. Habría que buscar un compendio normativo que sirva de base para que no se cree más inseguridad

jurídica y para que, de forma integrada, puedan regularse la Transparencia, el acceso y la reutilización.

El paso sustancial de la Transparencia o publicidad a la reutilización de la información pública consiste en pasar de la información como proceso a la información como resultado (Buckland, 1991), de la transferencia a la transacción, del cambio institucional al cambio económico. Tal y como afirma Rodríguez Bravo (2002:258): *“la información sólo existe cuando un usuario concede a los datos contenidos en un mensaje una utilidad que modifique o confirme su estado de conocimiento”*.

Como también ya he tenido ocasión de manifestar, la obligación de acceso y de reutilización debe ser predicable de cualquier centro de poder público, sea éste ejecutivo, legislativo o judicial, sobre todo del gobierno, pues todos ellos cumplen esa misión de servicio público reconocida en la normativa europea. Hablar de acceso y reutilización de datos, es también hablar de mostrarlos y de cederlos, desde el principio, de una máxima difusión de la información pública.

Para promover esa cultura de Transparencia, es preciso que se incluya un mínimo común con el que empezar a funcionar, que obligue a las instituciones a iniciarse en el proceso de apertura. El introducir en las legislaciones el principio de suministro activo de información, puede ser un buen propósito para iniciar y emprender el cambio, sin olvidar o desmerecer el importante papel que tiene el ciudadano para impulsar a sus gobernantes hacia tal propósito.

De este modo, coincido con Cornella Solans (2004:477) cuando afirma que: *“entender que el descubrimiento de «qué es la información» será uno de los más fundamentales de la historia de la humanidad, y que para llegar a este difícil objetivo es preciso poner de acuerdo las más diversas disciplinas —o sea, que el empeño es inter o multidisciplinar—, es, en mi opinión, fundamental”*.

### **X.2.3.-El ámbito subjetivo del Derecho a la Información Pública**

Ya he tenido la oportunidad de referirme a ello, pero reitero mi visión de que la luz entre a todos los rincones de las instituciones, a todas las instituciones que

conforman el sistema político-administrativo. Regular un universo subjetivo de mayor alcance, puede favorecer la confianza institucional de los ciudadanos.

En este sentido, Canales Aliende (2014b:160) incide en la pertenencia de la Administración Pública al sistema político en general, al decir: “*como institución relevante del mismo, y en particular del Estado, implica entre otros muchos hechos destacables, que esta forma parte del poder, y que es titular del poder; y que no es una simple organización, sino que está dotada de potestades y competencias públicas, para poder cumplir sus fines. Aunque la Administración Pública está subordinada al poder legítimo de cada gobierno del que depende, y actúa en su nombre, ésta tiene potestades y competencias públicas como se ha dicho, pero propias y diferenciadas de las de aquel*”. La dimensión política de la Administración Pública la convierte en el sujeto fundamental de la Transparencia, porque es ella la que más datos recopila y la que mejor puede registrarles y sintetizarles.

De igual modo, comparto la apreciación de Sánchez de Diego Fernández de la Riva (2014:4), cuando afirma que justificar la aprobación de la actual *Ley estatal de Transparencia* en la órbita del artículo 105.b) de la *Constitución Española* es un error, pues mientras que tal precepto jurídico se inserta en el Título IV de la *Norma Suprema* sobre el <Gobierno y la Administración>, el ámbito subjetivo de ésta alcanza a otros poderes del Estado e incluso a entes privados que ejercen o desarrollan funciones públicas.

#### **X.2.4.- El acceso y las condiciones del Derecho a la Información Pública**

Partiendo de la premisa general de que cualquier persona tiene Derecho a la Información Pública, la función informadora institucional trataría de mantener cierto control en el acceso y en la disposición de información pública desde las instituciones para conseguir su óptima difusión y su mejor utilización por agentes reutilizadores de datos con los que generar nuevos productos y servicios. A tal efecto, el artículo 5 de la *Ordenanza sobre Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información del Sector Público Provincial de Ourense*, destaca que hay que garantizar “*el acceso a todas las personas, con independencia de su formación, recursos, circunstancias personales o condición o situación social*”.

A tal fin, debieran establecerse dos modalidades en el acceso y en la reutilización de datos públicos: a) una activa; y b) otra pasiva. El acceso y la reutilización activa corresponderían a la disposición de oficio de datos y su posibilidad de reutilización, mientras que el acceso y la reutilización la pasiva correspondería a la disposición a instancia de parte, de datos y su correspondiente posibilidad de reutilización.

Igualmente, parece de interés reseñar el contenido del artículo 12.1 de la *Ordenanza sobre Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información del Sector Público Provincial de Ourense*, pues señala que los sujetos enumerados en su ámbito subjetivo de aplicación “publicarán, a iniciativa propia y de manera gratuita, la información pública cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la Transparencia de su actividad y la reutilización de la información y, en todo caso, la información de suministro básico. Dicha información tiene carácter de mínimo y obligatorio”, lo cual habilita a los centros de poder público a incrementar, en amplias dosis, su difusión.

Comparto, en igual grado, el contenido del artículo 38.3 de la *Ordenanza sobre Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información del Sector Público Provincial de Ourense*, en lo referente a las modalidades de acceso y reutilización de la información pública, pues señala que: “en todo caso, se utilizará el mínimo número posible de modos de uso limitados para regular los distintos supuestos de reutilización sujetos a condiciones específicas y estos siempre estarán disponibles en formato digital, abierto y procesable electrónicamente. Estos modos de uso limitados podrán ser elaborados por la propia entidad, aunque serán preferidas las de uso libre y gratuito que gocen de amplia aceptación nacional e internacional o aquellas que fuesen consensuadas con o por otras administraciones públicas. Los modos de uso limitados serán publicados en la sede electrónica.

En el mismo sentido, el artículo 39.1 señala que la publicación activa de información reutilizable incluirá su contenido, su naturaleza, su estructura, su formato, su frecuencia de actualización, su modalidad de reutilización, así como las condiciones aplicables y, en su caso, la exacción a los que esté sujeta la reutilización que será accesible por medios electrónicos para que los agentes reutilizadores puedan realizar la autoliquidación y pago.

Del mismo modo, el artículo 7.6 incluye, como condición general, la calidad de la información<sup>973</sup>, en virtud del cual: “*la información pública que se facilite a las personas debe ser veraz, fidedigna, actualizada y comprensible. En toda publicación y puesta a disposición se indicará la unidad responsable de la información y la fecha de la última actualización. Asimismo, los responsables de la publicación adaptarán la información para publicar, dotándola de una estructura, presentación y redacción que facilite su completa comprensión por cualquier persona. La provisión de información pública deberá ser en todo momento eficaz, rápida y de calidad, debiendo los empleados públicos provinciales ayudar a las personas cuando estas lo soliciten y manteniéndose una vía de comunicación específica entre la Diputación Provincial de Ourense y los destinatarios de la información*”. Al respecto, es importante que en cada modalidad de acceso a la información pública se haga constar un aviso legal con las condiciones en que se difunden los datos y con las posibilidades de reutilizarlos.

Por su parte, el artículo 34 de la citada *Ordenanza de Ourense*, determina una serie de criterios válidos que debe tener la reutilización de la información pública, y que son los siguientes:

- a) Se podrá reutilizar la información pública dentro de los límites establecidos por la normativa vigente en materia de reutilización de la información del sector público.
- b) Con carácter general, toda la información publicada o puesta a disposición será reutilizable y accesible, sin necesidad de autorización previa y de forma gratuita, salvo que en ella se haga constar expresamente lo contrario. Este punto le comparto plenamente con el legislador local.
- c) En particular, la reutilización de la información que tenga la consideración de publicidad activa tanto en esta Ordenanza como en la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*, seguirá siempre la modalidad de reutilización sin sujeción a

---

<sup>973</sup> El artículo 3 de la *Ordenanza sobre Transparencia y Libre Acceso a la Información de Zaragoza* se manifiesta en el mismo sentido, si bien incluye el adjetivo de “fehaciente” a dicha información, lo cual puede suscitar serias dudas, pues podemos entender tal término de manera específica “*que hace fe*” o, de manera genérica, “*digno de fe y crédito*” –como sinónimo de fidedigno– con la consiguiente calificación jurídica precisa, tal como se establece en la 23ª Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

solicitud previa y/o condiciones específicas y se ofrecerá en formatos electrónicos legibles por máquinas y en formato abierto que permita su distribución, reutilización y aprovechamiento siguiendo siempre los términos previstos en la *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos* y la normativa técnica de interoperabilidad sobre reutilización de recursos de la información vigente en cada momento.

Siguiendo con los postulados que se introducen en el artículo 35 de la *Ordenanza sobre Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información del Sector Público Provincial de Ourense*, opino que es necesario establecer una serie de condiciones generales para la reutilización información pública, y que son éstas:

- a) El contenido no podrá ser alterado si lleva consigo la pérdida del sentido y desnaturalización de la información, de forma que puedan darse interpretaciones incorrectas sobre su significado.
- b) Se deberá citar siempre a la entidad que originariamente publicó la información como fuente y una mención expresa de la fecha de la última actualización de la información reutilizada.
- c) No se dará a entender de ningún modo que la entidad que originariamente publicó la información patrocina, colabora o apoya el producto, servicio, proyecto o acción en el que se enmarque la reutilización, sin perjuicio de que este patrocinio, apoyo o colaboración pueda existir con base en una decisión o acuerdo específico de la citada entidad, en cuyo caso podrá hacerse constar en los términos que se contengan en éste.
- d) Se deberán conservar los elementos que garanticen la calidad de la información, siempre que eso no resulte incompatible con la reutilización a realizar.

- e) La publicación o puesta a disposición de información pública lleva consigo la cesión gratuita y no exclusiva por parte de la entidad que originariamente publica la información de los derechos de propiedad intelectual que resulten necesarios para desarrollar la actividad de reutilización, con carácter universal y por el plazo máximo permitido.

A esta serie de condiciones generales, el artículo 12 de la *Ordenanza de Zaragoza* añade una más relacionada con el precio, del modo que sigue: “*en la misma sección de la página web o sede electrónica en la que se publique información, se publicarán las condiciones generales para la reutilización*”. Y el artículo 13, añade una serie de condiciones específicas para la reutilización pública, que son las siguientes:

- a) Las condiciones específicas para la reutilización de determinados conjuntos de datos o documentos se aplicarán mediante una licencia, únicamente cuando exista causa justificada para ello.
- b) Se utilizará el mínimo número posible de licencias para regular los distintos supuestos de reutilización sujetos a condiciones específicas.
- c) Las licencias podrán ser elaboradas por la propia Administración Pública, aunque serán preferidas las de uso libre y gratuito que gocen de amplia aceptación nacional e internacional o aquellas que hayan sido consensuadas con o por otras Administraciones Públicas.
- d) Las licencias deberán respetar los criterios establecidos en el artículo 4.3 de la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público* e incluir los contenidos mínimos previstos y cuando se utilicen licencias de uso libre y gratuito podrán complementarse si faltara en las mismas alguno de estos contenidos.
- e) El Ayuntamiento podrá modificar el contenido de las licencias ya existentes, así como aplicar condiciones específicas a conjuntos de datos o documentos que previamente no las tuvieran. Estas modificaciones se publicarán en la

sede electrónica y obligarán a los reutilizadores a partir de la publicación o puesta a disposición de la primera actualización de los datos o documentos que se realice después de que la modificación haya sido publicada o, en cualquier caso transcurridos dos meses desde dicha fecha.

Una de las aportaciones más relevantes establecidas en el artículo 15 de la *Ordenanza sobre Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información del Sector Público Provincial de Ourense* y que el legislador estatal y autonómico en materia de acceso y reutilización no ha contemplado –estimo que es urgente que lo haga–, es la relativa a la vigencia, a los plazos en que los activos de información pública pueden ser visibles, y que son:

- a) La información mencionada relativa al suministro activo de información pública, debe ser pública mientras mantenga su vigencia.
- b) La información sobre altos cargos y personas que ejercen la máxima responsabilidad de las instituciones debe ser pública, mientras persistan las obligaciones derivadas de estos y, por lo menos, dos años después de que cesen.
- c) La información económica, financiera y presupuestaria debe ser pública durante cinco años, contados desde el momento que fue generada.
- d) La información medioambiental debe ser pública, mientras mantenga su vigencia y, por lo menos, cinco años después de que cese ésta.

De igual modo, se señala que la información publicada deberá ser objeto de actualización en el plazo más breve posible y, en todo caso, respetando la frecuencia de actualización anunciada, de acuerdo con las características de la información, las posibilidades técnicas y los medios disponibles y, por ello, se adoptarán las medidas oportunas para garantizar que en el mismo lugar en el que se publica la información pública se mantenga la información que deja de ser actual. Quizá no sea el mejor ejemplo a seguir a la hora de regular los plazos pero sí se puede decir que es el único que ha establecido el legislador y consideramos que debe ser prioritario.

### **X.2.5.- Las excepciones al Derecho a la Información Pública**

Como acertadamente señala Martínez Martínez (2014:259): “*el derecho fundamental a la protección de datos se erige en el más que probable muro de contención para la Transparencia de nuestras Administraciones Públicas*”. Sin embargo, las técnicas de anonimización, por un lado, y la exigencia de un interés legítimo, por otro, son dos de los mecanismos más efectivos con los que lograr un uso adecuado de la información.

Al respecto, conviene señalar que la mera invocación de un interés legítimo no otorga carta blanca para el uso de datos sin consentimiento, sino que debe realizarse, en cada caso concreto, una “*ponderación entre el interés legítimo de quien va a tratar los datos y los derechos fundamentales de los ciudadanos afectados, con el fin de determinar cuál prevalece*”, tal y como se pone de manifiesto en la *Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea 373/2011, de 13 de Mayo*.

Comparto, así mismo, la solución dada por el referido autor, al manifestar que el problema no reside en dilucidar qué derecho prevalece con las técnicas de ponderación, sino “*cómo podemos ser capaces de generar información de modo tal que permita una anonimización eficiente*”.

Con ello me refiero a la anonimización de datos o tratamiento en origen de éstos, mediante la cual se da un paso más allá de la disociación y permite que deje de ser posible establecer, por medios razonables, el nexo de unión existente entre el dato objeto de controversia y el sujeto al que se refiere. De este modo, los datos personales dejarían de “*estar bajo la cobertura jurídica de los principios de la protección de datos*” (Romeo Casabona, 2010:250).

Hay que poner de relieve, a su vez, que la anonimización puede ser reversible e irreversible, siendo muy conveniente esta última categoría en ámbitos tan relevantes como el sanitario, pues supone que la información que contiene datos personales es sometida a codificación, de tal forma que para algunos profesionales resulta anónima y para otros no, atendiendo a la función que desempeñen. Al respecto, es de especial interés el Informe británico por título “*Advice to investigators on specific problems in preparing applications for Ethical Review of Research Studies*”.

Tal y como afirma Guichot Reina (2010:1039), *“debe procederse siempre al otorgamiento del acceso cuando mediante la anonimización de la información solicitada pueda alcanzar la finalidad de conocimiento y control”*. Tal propósito pasaría por desarrollar lo que se conoce como *“Privacy by Design”* –como modo de gestión de datos desde el origen ha sido promovido por autores tales como Lessig (2001) o Warrem (2003)–, que no es otra cosa sino hacer que un programador, que materialmente actúa como un regulador ontológico, implemente reglas en el sistema de información capaces de predefinir en origen los requisitos de privacidad.

En el artículo 10.3 de la *Ordenanza sobre Transparencia y Libre Acceso a la Información de Zaragoza*, se señala que la regla general para la Transparencia pasiva es la disociación de datos: *“en el caso de la información no sujeta a publicidad activa, la regla general será la publicación o puesta a disposición previa disociación de los datos de carácter personal que pudiera contener. Así, tal y como sostiene Warren y Brandeis (1890), “el derecho de privacidad debe ir como compañero de pieza del deber de publicidad”*.

De igual modo y en un artículo posterior, la normativa señala que *“cuando en aplicación de los artículos anteriores sólo sea susceptible de publicidad una parte de determinada información, se dará acceso parcial a la misma, salvo que de ello resulte una información distorsionada o carente de sentido. En los casos de acceso parcial se indicará esta circunstancia al solicitante”*.

La misma normativa, en su artículo 11 señala que *“las limitaciones a la publicidad derivadas de los artículos anteriores se interpretarán restrictivamente y su aplicación deberá ser justificada, proporcionada a su objeto y a la finalidad de protección perseguida, debiendo ponderarse el perjuicio causado al interés público con la denegación del acceso y el derecho a la protección de datos y restantes intereses legítimos protegidos por la limitación. La aplicación de las limitaciones a la publicidad sólo podrá mantenerse mientras subsistan las condiciones que dieron lugar a ella”*.

El artículo 11.2 de la *Ordenanza sobre Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información del Sector Público Provincial de Ourense*, señala que *“la protección de los datos de carácter personal no supondrá un límite para la publicidad activa y el acceso a la información pública cuando el titular del dato falleciese, salvo que concurren otros derechos prevalentes. Igualmente, no se aplicará este límite cuando los*

*titulares de los datos los hiciesen manifiestamente públicos previamente o fuera posible la disociación de los datos de carácter personal sin que resulte información engañosa o distorsionada y sin que sea posible la identificación de las personas afectadas”.*

Así, si para lograr un mayor acceso a la información pública, el legislador estatal ha establecido un nuevo mecanismo jurídico –la disociación–, con la que tratar los datos personales para que no puedan asociarse a ninguna persona identificada o identificable. Este mecanismo es mucho más potente para solventar tal vicisitud y alcanzar la máxima difusión posible de información pública.

Finalizo este apartado con una reflexión de Rodríguez-Arana Muñoz (2011:90), quien sentencia que: *“si se toleran espacios de oscuridad, de opacidad o de tinieblas, se estará abriendo la puerta a la corrupción, pues este fenómeno nace y se desarrolla a gran velocidad precisamente en este ambiente”*. Por eso definiendo las excepciones a la Transparencia, no las limitaciones a ésta.

#### **X.2.6.- El procedimiento para el ejercicio del Derecho a la Información Pública**

Una novedad trascendental y que coincide con mis afirmaciones previas, es el contenido regulado en el artículo 40.3 de la *Ordenanza sobre Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información del Sector Público Provincial de Ourense*, el cual introduce una novedad sustancial en el régimen de acceso y reutilización de la información pública, cual es la posibilidad de tramitar ambos extremos conjuntamente: *“en caso de que se solicite simultáneamente el acceso a la información regulado en el Capítulo IV y la reutilización de dicha información, se tramitará conjuntamente”*.

Esta es otra de las cuestiones de gran relevancia que el legislador estatal y el autonómico no están aplicando y que ayudaría a implementar, clarificar y simplificar el actual régimen jurídico en ambas materias. De este modo, la reutilización sólo es un acceso cualificado a los datos, de modo que si el ciudadano los pide para verlos, es muy probable que quiera también utilizarlos. Por eso, regular conjuntamente acceso y reutilización, puede ser unos de los retos jurídicos a los que se haga frente, espero que no demasiado tarde.

### **X.2.7.- Las garantías y el control en el ejercicio del Derecho a la Información Pública**

En el Capítulo VI del presente estudio, he tenido ocasión de analizar cómo se regulan las diferentes tipologías de responsabilidad y cómo opera el régimen sancionador en materia de Transparencia y acceso a la información, si bien concluí que el legislador debería haber hecho un esfuerzo mayor a la hora de tratar dicha temática en el articulado de la *Ley de Transparencia* estatal. A su vez, en el Capítulo IX, desarrollé el régimen sancionador y los avisos legales que podían establecerse en materia de reutilización.

Como acertadamente sentencia Canales Aliende (2013c:16), *“al mundo de la política, del gobierno y de la gestión pública, no se viene a experimentar, y en muchas ocasiones sólo con un buen carácter, o bien una pura y presunta buena voluntad. Se debe llegar y actuar sabiendo lo que se hace, y con una visión clara y estratégica”*. Para cumplir con tal criterio, es preciso que se garantice la buena gestión de lo público y el castigo para quienes lo incumplen.

A su vez, me parece sumamente interesante la aportación que lleva a cabo Martínez Martínez (2014:444) cuando conecta la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública con el principio de calidad de la información, siendo éste último parámetro identificado quien mejor puede ayudar a establecer una serie de obligaciones institucionales y una serie de garantías ciudadanas en materia de acceso a datos.

Para evaluar el daño que puede producir la Administración Pública ante una falta o una inadecuada prestación de la función informadora institucional –sobre todo, en lo referente al suministro activo de datos–, el citado autor establece tres vectores de análisis específicos que, si bien ayudan a mejorar el acceso, también pueden mejorar, por ende, la posible reutilización de información pública, y que son los siguientes:

- a) La integridad, la veracidad y la actualización de la información: dichos vectores se refieren a la información electrónica y precisan que ésta sea completa, cierta y lo más ajustada posible a la realidad. No son los únicos que se pueden encontrar para el caso de la e-Administración, pero sí considero que son los más relevantes y de calidad para implementar la política de reutilización.

- b) La periodicidad y la actualización de la información: tal vector de análisis redundante en lo anteriormente señalado y obliga a las instituciones a mantener un flujo informativo constante en el tiempo, habitual de aquellos datos relevantes con los que se garantice la Transparencia del funcionamiento y de la actividad pública.
  
- c) La comprensión fácil, el acceso universal y la gratuidad de la información: desde dicho vector, la calidad de la información pública sería posible si llega a todos los ciudadanos de forma gratuita, respetando los requisitos mínimos de accesibilidad establecidos a tal efecto, y sobre todo, dando el debido cumplimiento a la *Ley 51/2003, de 2 de Diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad*. Especialmente y para el caso que nos ocupa, es preciso contemplar las medidas adoptadas en el *Real Decreto 1494/2007, de 12 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social*, las cuales han sido desarrolladas por la Administración General del Estado en la *Guía de Validación de Accesibilidad Web* (Enero, 2014), en la *Guía de Accesibilidad en Sedes Electrónicas* (Febrero, 2014) y en la *Guía de Gestión de la Accesibilidad en Gestores de Contenido* (Abril, 2014).

Teniendo en cuenta los tres vectores del parámetro aludido –si bien es cierto que he tenido en cuenta más indicadores a la hora de establecer unos requisitos mínimos que debe tener la información para mejorar su acceso y reutilización–, habría que comprobar: a) la existencia del hecho imputable a la Administración Pública que, como tuvimos ocasión de señalar en el Capítulo VI podría deberse a una falta de respuesta en la petición de información, que ésta sea errónea o incompleta, que sea tardía, que sea indisponible o que resulte caduca o desactualizada; b) que haya producido un daño antijurídico evaluable económicamente e individualizado; c) que haya una relación directa y efectiva entre el hecho y el daño causado; y d) que, aún siendo previsible, sea inevitable, insuperable e irresistible y que la causa de tal perjuicio sea extraña e

independiente del sujeto obligado, como quedó reflejado en la *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 23 de Mayo de 1986*.

La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública analizada desde el principio de calidad de la información, abre un campo infinito de posibilidades para resarcir al ciudadano de un mal funcionamiento de ésta por el incumplimiento de su función informadora institucional, lo cual me inquieta pero estimo que puede ser una de las líneas de trabajo futuras que hagan posible la Transparencia y la efectividad del Derecho a la Información Pública.

Por su parte, la inclusión de cláusulas de exención de responsabilidad de las sedes electrónicas o sitios web puede ser un instrumento efectivo para la prestación del servicio de información, siempre y cuando no resulten de difícil aplicación o sean abusivas para quienes las implantan. Me parece acertado, como ejemplo ilustrativo, el aviso legal que se incluye en la Sede Electrónica del Ministerio de Presidencia del Gobierno de España (Martínez Martínez, 2014:452), ya que en él quedan establecidas, con meridiana claridad, la titularidad, la responsabilidad, las competencias y las obligaciones de quienes son los encargados de suministrar información en tal organismo público.

En el sentido antedicho, el artículo 3 de la *Ordenanza sobre Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información del Sector Público Provincial de Ourense*, destaca que las instituciones no son responsables del uso de la información pública: “*la Diputación Provincial de Ourense y las demás entidades de la presente ordenanza no serán en ningún caso responsables del uso que cualquier persona realice de la información pública*”. Por su parte, el artículo 5 de la *Ordenanza sobre Transparencia y Libre Acceso a la Información de Zaragoza* establece la exención de responsabilidad del ayuntamiento, al incluir que “*el Ayuntamiento no será bajo ningún concepto responsable del uso que cualquier persona o entidad haga de la información publicada o puesta a disposición de terceros*”.

Por otra parte, el artículo 42 de la *Ordenanza sobre Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información del Sector Público Provincial de Ourense*, destaca las infracciones que puede producirse en materia de reutilización, clarificándolas en:

- a) Como infracciones muy graves: a') La desnaturalización del sentido de la información cuya reutilización esté sujeta a modos de uso limitado o autorización previa; y b') La alteración muy grave del contenido de la información cuya reutilización esté sujeta a modos de uso limitados o autorización previa.
  
- b) Como infracciones graves: a') la reutilización de documentación sin haber obtenido la correspondiente autorización en los casos en que esta sea requerida; b') la reutilización de la información para una finalidad distinta para la que se concedió; c') la alteración grave del contenido de la información cuya reutilización esté sujeta a modos de uso limitado o autorización previa; o d') el incumplimiento grave de otras condiciones impuestas en el correspondiente modo de uso limitado, en la autorización previa o en la normativa reguladora aplicable.
  
- c) Como infracciones leves: a') la falta de mención de la fecha de la última actualización de la información; b') la alteración leve del contenido de la información cuya reutilización esté sujeta a modos de uso limitado o autorización previa; o c') la ausencia de cita de la fuente de acuerdo con lo previsto en esta ordenanza.

Por su parte, el artículo 42.3 de la *Ordenanza sobre Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información del Sector Público Provincial de Ourense*, destaca que las sanciones se graduarán atendiendo a la naturaleza de la información reutilizada, al volumen de dicha información, a los beneficios obtenidos, al grado de intencionalidad, a los daños y perjuicios causados, en particular a los que se refieren a la protección de datos de carácter personal, a la reincidencia y a cualquier otra circunstancia que sea relevante para determinar el grado de antijuridicidad y de culpabilidad presentes en la concreta actuación infractora.

Para finalizar este punto, tan sólo cabría reseñar que una de las mayores garantías que podemos ofrecer al acceso y a la reutilización de la información pública es la concreción y medida de las disposiciones legales vigentes en tal materia, garantía que no se ve satisfecha en la realidad institucional. A este fenómeno lo denomina

acertadamente García-Moreno Rodríguez (2014) “*motorización legislativa*”, al tiempo que el autor manifiesta que, en la actualidad, ésta se ha agravado:

*“Con carácter generalizado y habitual, resulta más difícil saber cuál es la norma aplicable, que la aplicación, en sí misma, de ésta última, lo que, sin lugar a dudas, llega al extremo de poder afirmar que, si no vulnera, al menos, sí pone en solfa el principio de seguridad jurídica que contempla el artículo 9.3 de la Constitución Española”, (...) “con los innegables perjuicios que ello comporta tanto para quienes son los encargados de aplicar el ordenamiento jurídico en los diversos campos que conforman el mismo, como para cuantas personas operan profesionalmente o se desenvuelven de manera habitual en él” (p. 588).*

### **X.2.8.- La estructura organizativa necesaria para facilitar el ejercicio del Derecho a la Información Pública**

Considero que la misión de la Administración Pública es doble en materia de gestión informativa: a) por un lado, debe flexibilizar su estructura orgánica y funcional si pretende dar solución a la realidad informativa dinámica y compleja; y b) por otro lado, debe ser capaz de interiorizar, en su cultura organizativa, el valor que tiene la información en la sociedad para comprender la gran labor de síntesis que, al respecto, puede ofrecer al ciudadano para mejorar su vida en colectividad.

A tal fin, el artículo 7 de la *Ordenanza sobre Transparencia y Libre Acceso a la Información de Zaragoza* señala que la gestión de la información (especialmente la electrónica), debe hacerse, tanto para datos como para documentos, de la siguiente manera:

- a) De manera única: se evitará la duplicidad de los datos y documentos, salvo en lo necesario para la realización de copias de seguridad de los mismos.
- b) De forma compartida: la información deberá estar disponible para el conjunto de la organización y para la ciudadanía, debiendo desarrollarse los mecanismos necesarios para el acceso universal a la misma y para la integración de las distintas aplicaciones informáticas utilizadas por la institución.

- c) De forma accesible: se utilizarán las técnicas precisas para facilitar la accesibilidad de la información, entre ellas la utilización de direcciones web persistentes y amigables.
- d) De forma abierta: se utilizarán formatos estándar, de uso libre y abierto para la gestión y puesta a disposición, siempre que sea posible, y en todo caso para la publicación. Los formatos deberán, además, ser apropiados para permitir el acceso de la ciudadanía y la reutilización de la información.
- e) De manera georreferenciada: siempre que su naturaleza lo permita, se indicará la posición geográfica a la que esté asociado el dato o documento, de forma que sea posible su localización sobre una representación cartográfica y la explotación de su carácter espacial.
- f) Descrita: los datos y los documentos deberán estar asociados a descriptores semánticos, los cuales aportarán conocimiento sobre el significado de aquellos y su contexto. Los esquemas de representación de la información y vocabularios de los que se tomen los descriptores deberán ser estándares y abiertos. En caso de no existir ninguno que sea adecuado y que reúna estas características, cabrá recurrir a los esquemas y vocabularios consensuados con o por otras Administraciones Públicas. También deberán utilizarse estándares abiertos para asociar la información a los descriptores semánticos.
- g) Con información sobre las limitaciones a la publicidad: los documentos y conjuntos de datos deberán incorporar información sobre la aplicabilidad a los mismos de las limitaciones a la publicidad, de forma que sea posible permitir o denegar automáticamente el acceso a su contenido. Las plantillas de los documentos tendrán definidos valores por defecto para esta información y los empleados municipales cuidarán de que esté siempre cumplimentada con los valores apropiados.
- h) De forma estructurada: siempre que sea posible, se utilizarán formatos estructurados que faciliten el tratamiento automatizado de la información. En

particular, se etiquetarán los datos identificativos para permitir la disociación automatizada de los mismos.

Por concluir este apartado, se resalta el hecho de que el diseño institucional –y, concretamente, normativo–, está condicionando a la implantación de la política de reutilización de datos. En esta línea argumental, Potel (2012:48) señala que: *“el sólo hecho de mantenerse al día con los requisitos de procesamiento y almacenamiento de este tsunami de datos es una tarea compleja en sí misma. Pero extraer una información significativa de cantidades colosales de datos es un reto totalmente diferente. Y es aquí donde se encuentra el verdadero valor, tanto para las empresas como para los organismos públicos”*.

En base a lo anterior, definiendo la importancia de establecer una adecuada función informadora institucional, analizada desde la obligación al tratamiento de los activos de información pública, desde la obligación a la interconexión entre las organizaciones y desde la obligación de difusión de éstos.

Tal es así que, como certeramente arguye Canales Aliende (2013:242), es necesario que las Administraciones Públicas españolas desarrollen: *“al máximo no sólo su capacidad servicial orientada al ciudadano, sino también su <capacidad relacional> con otras Administraciones Públicas y con la sociedad civil”*. La clave de cambio reside en ello, en el poder relacional interadministrativo para lograr una economía digital de datos.

El Gráfico -13- que se muestra a continuación pretende reflejar, a primera vista, algunos de los postulados que sostengo y hacia dónde considero, desde mi humilde opinión, que debe ir encaminado el pretendido cambio institucional. Comparado con el Gráfico -4- del Capítulo VII del presente estudio, éste pretende avanzar en mi idea de lograr que un mismo núcleo jurídico incluya las materias del acceso y de la reutilización de datos.

Por una parte, se observa cómo es infinita la cantidad de información que generan o que poseen las instituciones públicas, ya sean éstas ejecutivas, legislativas o judiciales. Como ya se dijo, en él vuelven a incluirse todos los activos de información pública –tanto el dato, como el documento como el soporte–. Lo verdaderamente

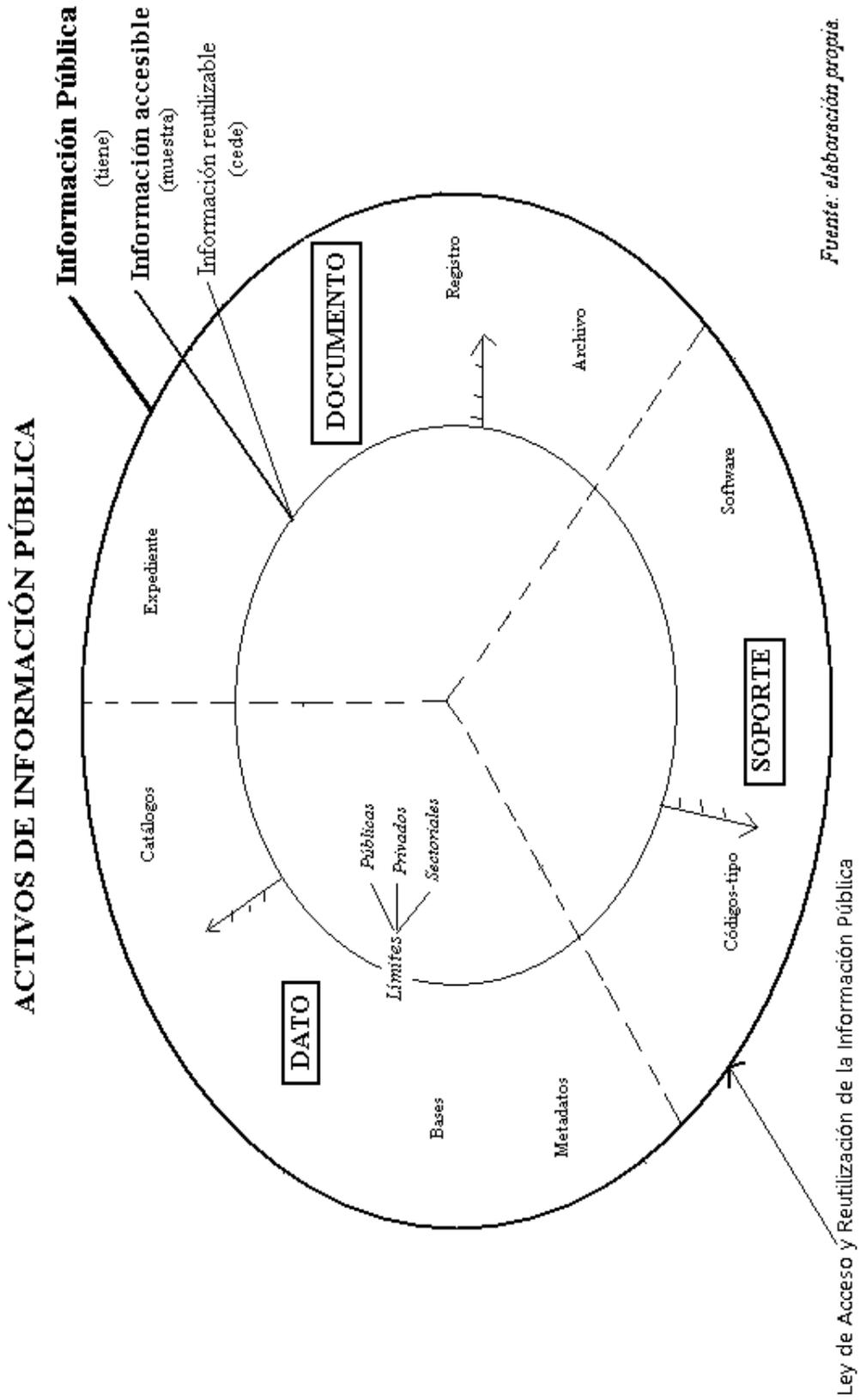
relevante es que la información pública ha logrado expandirse y ocupa un ámbito competencial mayor, por lo que se ha conseguido que, una parte de la información pública mayor pueda ser consultada por el ciudadano, bien de forma activa o de forma pasiva.

De igual modo, he procurado que coincida la barrera que delimita la información accesible de la información reutilizable, puesto que considero que, como regla general, todo aquel que quiera reutilizar la información, debe acceder a ella previamente, al igual que toda aquella persona que acceda a ésta, tiene que tener la opción de poder reutilizarla. ¿Qué sentido tiene el acceso sin un tratamiento posterior de los datos? ¿No se ha visto acaso que la reutilización es un acceso cualificado a los activos de información pública?

En este sentido, en virtud del principio de máxima difusión de datos e incluyendo criterios temporales a las excepciones de acceso a la información pública, podríamos observar cómo la información accesible y reutilizable va ganando terreno y las restricciones de ambas se comparten. Quizás pueda haber algún activo de información pública que, por su especial significación o naturaleza, sea susceptible de acceso pero no apto para ser reutilizado pero, en la mayoría de las ocasiones, ambas fronteras han de coincidir.

En el Gráfico ya no aparecen las normativas sectoriales o que, de manera transversal, afectan al ámbito objetivo de la Transparencia, ya que he preferido omitirlas para hacer ver, la tendencia general debe ser crear un régimen común y básico para el acceso y la reutilización, sin perjuicio que en contadas ocasiones se acuda a ellas, si la legislación básica no puede contemplarlas.

Gráfico -1.3- la Previsión futura de los activos de información pública con los cambios pronosticados



### **X.3.- Algunas de las premisas necesarias para lograr el cambio económico, examinadas desde las aportaciones que introduce la reutilización de la información pública**

#### **X.3.1.- La libre disposición de la información pública para su acceso y reutilización**

En el Capítulo VI de este estudio, llegué a la conclusión de que, en términos generales, toda la información pública accesible debe ser reutilizable, ya que la reutilización no requiere sino un tratamiento de datos más refinado en origen –esto es, un acceso cualificado– y ambos extremos pueden ser abordados en un mismo cuerpo jurídico. El principio de máxima difusión de los activos de información pública cumple, pues, con la finalidad democrática que establece la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Derecho de Acceso a la Información y Buen Gobierno* y también con la finalidad económica que predica la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre, de Reutilización de la Información del Sector Público*.

Así, cuantos más datos se presten al ciudadano, mejor informado puede estar para intervenir en los asuntos de interés general y fiscalizar la actuación de sus gobernantes. Del mismo modo, cuantos más datos se ofrezcan a los agentes reutilizadores, más posibilidades tienen para mejorar sus productos y su competitividad.

Pero no todos los datos que se muestran pueden ser válidos para los ciudadanos y para las empresas. De este modo, ya hice alusión en el Capítulo III a ocho de los principios que rigen los datos abiertos<sup>974</sup>, y que son los siguientes:

- a) El principio de inventario: se debe inventariar los activos de información, mantener ese inventario actualizado con regularidad y hacerlo fácilmente accesible.
- b) El principio de acceso: la información debe estar sujeta a un régimen de publicidad de la información.

---

<sup>974</sup> Estos principios **quedan reflejados en** la reunión que mantuvieron 30 expertos internacionales en Gobierno Abierto, celebrada los días 7 y 8 de Diciembre de 2007 en Sebastopol, California.

- c) El principio de calidad: la información pública debe ser suministrada con unos estándares de calidad y de seguridad.
- d) El principio de elección: la información debe ser suministrada en el formato solicitado si está disponible o es sencillo convertirla.
- e) El principio de propiedad intelectual y control de origen: la información pública debe estar exenta de derechos de propiedad intelectual, en particular de los derechos específicos que protegen las bases de datos.
- f) El principio de legítima mejora: las instituciones públicas están legitimadas para ampliar y mejorar la calidad de las informaciones que suministran.
- g) El principio de continuidad de las obligaciones: si las actividades de información son transferidas al sector privado, esta información ha de estar sometida a los mismos principios.
- h) El principio de costes: los costes repercutidos a cualquier petición de información no deben exceder los costes marginales de distribución, con la posibilidad de exención en los casos en que se demuestre un interés público concreto.

Unidos a estos ocho principios, además se pueden mencionar tres leyes generales aplicables a los activos de información pública accesible y reutilizable (Eaves, 2009), las cuales dejan ver la necesidad de regulación conjunta de ambos extremos, por cuanto comparten su contenido, y que son:

- a) Los datos que no pueden ser indexados, no existen.
- b) Los datos que no se hacen públicos en formato abierto y legible de manera automatizada, no fomentan la finalidad democrática de participación.

- c) Los datos que no permiten su reutilización, no empoderan al ciudadano y hacen a éste un sujeto cualificado en las actividades públicas y privadas que desempeñe.

Sin embargo, la libre disposición de los activos de información pública puede verse mermada por algunos factores (Garriga Portolá, 2013), muchos de los cuales he tenido ocasión de subrayar –especialmente en los Capítulos VII y IX–: la falta de una cultura arraigada pro Transparencia, la escasez en la disposición de información pública, la ausencia de una obligación jurídica de difusión de datos, la baja calidad de éstos últimos, la falta de conexión entre los medios de difusión de información, la falta de responsabilidad en la disposición activa y pasiva de datos por parte de la Administración Pública, la obsolescencia de las estructuras organizativas y la falta de inversión en tecnología avanzada, entre otros.

De este modo, tal y como manifiesta Vega Castro (2006:135), para que arranque el mercado europeo de la información, es necesario que los Estados liberen, primeramente, los fondos de información de que disponen, con la finalidad de que los agentes reutilizadores puedan crear servicios de valor añadido.

Defiendo, pues, un marco jurídico común para el acceso y para la reutilización, el cual favorezca la libre disposición de los activos de información pública, bien desde el derecho de acceso ciudadano, bien desde la obligación activa de suministro que tiene la Administración Pública.

### **X.3.2.- La simplificación organizativa para evitar el pago de tarifas**

Como ya he apuntado a tenor de la legislación vigente en materia de reutilización de datos, desde el principio de costes, la Administración Pública puede imponer el pago de una tasa o precio público para conceder cualquier petición de reutilización de la información, siempre que los costes repercutidos no excedan de los costes marginales de distribución, con la posibilidad de exención en los casos en que se demuestre un interés público concreto.

Dicho lo cual, si la fijación de una tasa o precio público depende de lo que le cueste a la institución ofrecerla al ciudadano, ¿está obligado éste último sujeto a soportar la deficiente e ineficaz gestión de la Administración Pública que debe ser recompensada con tal contraprestación económica? Considero que la información que poseen las instituciones públicas o privadas que hayan sido costeadas con fondos públicos pertenecen, siempre y todas ellas, a los ciudadanos, por lo que adicionar el pago de una tasa para ser devuelta a la sociedad de la que salió, tampoco tiene mucho sentido.

En este sentido, Fernández Ramos (2009:192) concluye que podrían producirse casos en los que cuanto peor se encontrara tratado o registrado el documento por parte de la Administración Pública, mayor sería el importe de la tasa o precio público a pagar por parte del ciudadano, creando una situación de desventaja para éste último derivada de la ineficacia del servicio público, lo cual vuelve a poner de manifiesto la necesidad del previo cambio institucional que vengo defendiendo desde el comienzo. Dicho cambio no debe ser visto como un gasto sino como una inversión pública en beneficio tanto de los ciudadanos como de los centros de decisión pública. Además, como sostiene Bellver Vázquez-Dodero (2007:23): *“las reformas en el área de la Transparencia, si bien a menudo requieren algún capital político y liderazgo, generalmente no son tan costosas como otras reformas institucionales, en términos de recursos y capacidades, ya que son más efectivas para movilizar el apoyo social y se pueden implementar gradualmente”*.

### **X.3.3.- ¿Beneficio, ahorro o inversión? Cómo entender la reutilización de la información pública desde el contexto social e institucional**

Como he sostenido hasta el momento, la reutilización de la información pública debe ser vista como la fase final de la gestión de los datos, la cual aporte un valor democrático y no un beneficio económico directo a la sociedad. Díaz-Carrera López (2014:42) constata, en los últimos años: *“una ciudadanía aturdida, anómica y golpeada por los embates de una especulación financiera descontrolada; una política sometida a la economía y una democracia asediada y humillada ante la desmesurada codicia de unos pocos”*. Por ello, estimo que la política de reutilización debe alejarse de aquellas

visiones economicistas que, a corto plazo, pueden condicionar su correcto desarrollo, para ajustarse a visiones más centradas en el bienestar ciudadano, desde la correcta implantación de la denominada función informadora institucional. En este mismo sentido, tal y como pone de manifiesto Menéndez Alzamora (2013:144), “*todo Estado fuerte necesita para su arraigo e implementación, que su política económica tenga una dimensión democrática y social*”.

Así, cuando el legislador incluye, en las Leyes de Transparencia, la posibilidad de que puedan establecerse tasas o precios públicos para la reutilización de la información pública, conviene preguntarse cuál de las dos finalidades adquiere más valor en la sociedad, si la democrática, la económica o ambas. Lo cierto es que “*la generación de conocimiento en todos los ámbitos, su difusión y su aplicación para la obtención de un beneficio social o económico, son actividades esenciales para el progreso de la sociedad*”<sup>975</sup>, pero no comparto que deba gravarse el acceso cualificado a los activos de la información.

Vega Castro (2006:147), incorpora a su estudio una sistemática para la fijación de precios en función del tipo de información pública, en función de su origen y en función del destino que se le vaya a dar a ésta<sup>976</sup>. Así, establece tres tipologías diferentes de información susceptible de tarifación:

- a) La primera, fija un reducido precio al coste de disposición de activos de información pública, para aquellos supuestos en que la difusión tiene su origen en una obligación legal.
- b) La segunda, fija una tasa diferente para aquella información que no debe suministrarse obligatoriamente, pero que se presta de manera exclusiva por las instituciones, siendo éstas últimas quienes deben cobrar los costes por su puesta a disposición y por su preparación.
- c) La tercera, fija una cuantía concreta para aquella información destinada a un uso comercial en el mercado, teniendo que abonar por ella los agentes

---

<sup>975</sup> Se incluye en la Exposición de Motivos de la *Ley 14/2011, de 1 de Junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*.

<sup>976</sup> Para ello, se basa en el contenido de una *Directiva del Gobierno de Francia de 19 de Julio de 1994, sobre tarifación en la difusión de la información pública*.

reutilizadores, los costes reales del producto. Con ello, se pretende garantizar el principio libre competencia empresarial.

Desde un punto de vista meramente económico, ¿la información pública debe generar beneficio, ahorro o inversión<sup>977</sup>? El beneficio es la ganancia económica que se obtiene de un negocio, inversión u otra actividad. Tengo mis serias dudas de que el Estado, aún siendo el garante y propulsor de una economía de mercado, deba extraer un lucro en la prestación de un servicio público informativo. Por eso, muestro mi disconformidad respecto a la posibilidad que introduce el legislador de gravar económicamente la reutilización.

El ahorro, que se refiere a la disposición de guardar dinero, a modo de previsión, para posibles necesidades futuras, es lo que considero que puede producirse a largo plazo, cuando el legislador contemple una única ley que desarrolle, tanto el acceso, como la reutilización. La simplicidad y la homogeneidad que pueda desprenderse de las instituciones fruto de la configuración de un mismo régimen jurídico para ambas materias conexas con la Transparencia, mejorará sobremanera el rendimiento de la Administración Pública, al conservar datos en sistemas de información que permitan su búsqueda rápida, ofrecer un procedimiento sencillo al ciudadano que los pida o favorecer un suministro activo de datos actualizado.

Si las instituciones sintetizan sus activos de información pública y facilitan su difusión, reducen la incertidumbre social y favorecen la adopción de decisiones. Tal y como afirma Nebot Monferrer (2014:409): *“el valor añadido que implique la disponibilidad de datos bien estructurados, estará directamente relacionado con la reducción de la incertidumbre en el ámbito en el que deben tomarse las decisiones”*.

La reutilización de la información requiere una fuerte inversión tecnológica por parte de la Administración Pública pero considero que ésta es rentable por los beneficios futuros que puede producir en la sociedad y por la simplificación y reducción de cargas burocráticas que trae consigo. Una eficacia en la gestión de la información, una inversión para mejorar la función informadora institucional, es imprescindible si queremos fortalecer la Democracia e impulsar la economía. Como arguye García-

---

<sup>977</sup> Se definen tales conceptos en base a lo dispuesto en la 23ª Edición del *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*.

Pelayo y Alonso (2009:1229): “*el buen gobierno no sólo es aquel que se inspira en las virtudes morales, sino que –precisamente por estar inspirado en ellas–, es también el gobierno más eficaz desde el punto de vista social y económico*”.

Cabe también preguntarse si resulta suficiente, en la reutilización de la información pública, el hecho de generar una rentabilidad económica importante a nivel social o es preciso, además, que a ésta le acompañe una fuente de ingresos propia y directa para el Sector Público. Por enfocar dicho razonamiento de otra manera, plantearía esta pregunta: ¿es necesario el beneficio económico directo que se extrae de la reutilización a través de la imposición de tasas y precios públicos?.

Coincido con Blanes Climent (2014:374), cuando recalca que: “*la imposición de tasas o tarifas para la reutilización de la información puede suponer un freno a su desarrollo*”. Merece la pena sacrificar ese dinero de las arcas públicas porque puede generar un rendimiento mayor que el propio señalado. Al respecto, quizás pueda ser útil, a título de ejemplo, la siguiente reflexión: si un empresario decide crear una aplicación informática para insertar en la telefonía móvil un producto novedoso y necesita, para ello, utilizar información pública –esto es, reutilizarla–, a la Administración Pública podrá interesarle más no imponer una tasa a tal hecho (porque puede espantar al empresario en la materialización de la idea), y después aplicar cuantos impuestos directos e indirectos sean precisos para gravar su actividad económica.

En base a lo antedicho, resulta interesante traer a colación el informe que lleva por título “*Reutilización de Información del Sector Público Gratuidad, Tasas y Precios Públicos*”<sup>978</sup>, que establece un conjunto de parámetros aplicables a los organismos públicos cuando éstos quieran desarrollar unas estrategias de fijación de precios a la información reutilizable. Se pueden resumir en cuatro:

- a) La publicación de la información pública debería hacerse siguiendo un modelo gratuito. La difusión de la información que ya ha sido generada y tratada por el organismo, y cuyo coste marginal (por usuario) tiende a cero, en cuanto se dispone de medios masivos de difusión sin coste unitario relevante, podría ser ofertada de forma gratuita.

---

<sup>978</sup> Elaborado por el grupo de expertos del Proyecto Aporta en Febrero de 2013.

- b) La expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original, podría permitir la exigencia de exacciones en los términos previstos en la *Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos* o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable.
- c) Se podría contemplar la aplicación de unas tasas en los supuestos de prestación de servicios de valor añadido o personalizado, en demanda y aceptación presupuestaria del peticionario. La información de las tarifas aplicadas se debería hacer pública, en cualquier caso, y atender a un principio de cobertura de costes marginales del tratamiento del servicio. En los supuestos de tarificación, se podrían considerar servicios como el asesoramiento o tratamiento de datos personalizado a un particular, la recolección y la producción de datos adicionales a los ofrecidos, o la reproducción de la información en soportes físicos.
- d) En su caso, los organismos públicos deberían de explorar otras técnicas de financiación de las políticas de reutilización de datos, basadas en los modelos de colaboración público-privado, en los que las entidades privadas colaboren con una financiación adicional (y su contraprestación económica asociada), o con su colaboración en la operación del servicio.

Conviene también traer a colación la importante reflexión de Nebot Monferrer (2014:423) en este punto, cuando señala al respecto que:

*“Dada la ausencia de una obligación legal en orden a proporcionar acceso a la información en condiciones óptimas para su reutilización, habría que analizar hasta qué punto la falta de interés de las Administraciones Públicas podría suponer no tanto la pérdida de una oportunidad directa de financiación sino, asimismo y sobre todo, de dinamización del sector económico vinculado al ámbito material al que se refiera la información”.*

Por tanto, conforme a lo desarrollado con anterioridad, pienso que la imposición de tasas y de precios públicos puede suponer una restricción al progreso social y económico que introduce la reutilización de datos públicos. Por encima del beneficio

directo y cortoplacista, debe situarse el ahorro y la inversión, pues éstos generan un crecimiento sostenible y duradero en todos los ámbitos de la vida humana.

#### **X.4.- La Gobernanza Democrática y la Transparencia Pública: claves para un desarrollo social, institucional y económico duradero**

##### **X.4.1.- La Gobernanza Democrática como nuevo paradigma de gestión pública y su conexión con la investigación doctoral**

En estos últimos años, hemos sido protagonistas de una serie de acontecimientos que han ido marcando un cambio de rumbo en la gestión de lo público. Así, he sostenido que Política tiene sentido sólo si ayuda a resolver los problemas de convivencia y de cohesión social. Del mismo modo, ya señalé cómo la Administración Pública era una institución relevante para acometer tal finalidad. También me interesé por las tres preguntas que dan sentido a la tarea que realizan las instituciones en la actualidad, qué son, cómo realizan sus cometidos y para qué los llevan a efecto. Seguidamente, señalaré también que la Gobernanza Democrática da este nuevo rumbo a la gestión de lo público e invita a formar una democracia deliberativa, en donde se tenga en cuenta a otros actores, que no sean los institucionales, para resolver el conflicto social latente y la incertidumbre a que estamos expuestos de manera continuada.

Estos acontecimientos que han marcado nuestro devenir, han sido de muy distinta tipología (Peters y Pierre, 2006). Por una parte, la grave crisis financiera ha sido provocada, fundamentalmente, por: a) un aumento desconsiderado del gasto público; b) la restructuración lenta de nuestro sistema fiscal; y c) la diversificación de los ingresos estatales, entre otros motivos. Por otra parte, un cambio ideológico hacia el mercado, en el que el individualismo ha sobrepasado la preocupación por lo general y donde se empieza a dudar sobre el verdadero papel que tiene el Estado y sus instituciones en todo este proceso. La globalización, las intervenciones supraestatales que ponen en tela de juicio el sistema competencial de cada nación, la incertidumbre compartida a nivel mundial, el escaso rendimiento de los centros de poder público o el grado de descontento ciudadano por cómo llevan a cabo sus actuaciones los dirigentes políticos,

en definitiva, esos cambios acontecidos en la complejidad social, han llevado a los ciudadanos a replantearse qué modelo de sistema político y de dirección política quieren y hacia dónde tienen que fijar sus nuevos objetivos.

Esta situación de crisis, ha instando, tanto a los ciudadanos como a los poderes públicos, a buscar soluciones con las que atajar los graves problemas que puede producirse en la esfera social, política y económica. Y es precisamente de ese pacto implícito del cambio, de esa necesidad de reconfigurar los espacios de acción pública, de esa redefinición de lo que nos ha unido hasta no hace mucho, de donde surge el paradigma de la Gobernanza.

Valencia Sáiz y Arias Maldonado (2003:32), sostienen que el concepto de Gobernanza se ha ido generalizando en la actualidad, como medio de designar “*las transformaciones que, bajo las nuevas condiciones de la globalización, estaría experimentando el funcionamiento del sistema político, a la luz de la pérdida de capacidad del Estado para organizar políticamente la sociedad*”. Tales autores afirman que, si el gobierno parece remitir a la estructuración jerárquica y a las relaciones de verticalidad de una comunidad política, la Gobernanza remite a la idea de horizontalidad y de proliferación de relaciones de cooperación y mecanismos de control que se establecen, esencialmente, entre el Sector Público, el Privado y el Tercer Sector de las organizaciones, y en todos los niveles territoriales.

Así, la Gobernanza, como paradigma, da una respuesta a tal situación, y se ubica en el cruce de tres procesos: Estado, Sociedad y Mercado, siendo el Tercer Sector el que cobra una relevancia significativa. En tal sentido, este modo de gobernar implica “*la actuación simultánea y dialéctica de diversas instituciones y actores sociales, económicos y políticos, de forma integrada y coordinada*” (Canales Aliende, 2002).

Afianzar el papel de la Sociedad Civil en el gobierno de un Estado rememora la democracia y hace partícipe al ciudadano en la sociedad, sin que ello suponga una pérdida de poder de dicho Estado sino simplemente una transformación del protagonismo exacerbado del mismo. Por tanto, al tratar la Gobernanza, también es necesario aludir al concepto de democracia deliberativa o reflexiva, el cual se construye bajo los pilares de la democracia representativa y complementando la participación disciplinada del paradigma neoinstitucionalista. Así, surgen nuevas fórmulas, cada vez más extendidas, que introducen a más agentes en la vida política, por lo que la

interacción entre los actores y las instituciones se complejiza, pero a la vez se complementan y se desarrollan en aprendizaje continuo, hacia la búsqueda de las mejores decisiones políticas que aseguren la vida en colectividad.

El *Libro Blanco sobre la Gobernanza*<sup>979</sup>, recoge los cinco principios básicos de la Unión Europea que rigen la misma –estos son Apertura, Participación, Responsabilidad, Eficacia y Coherencia–, siendo la apertura el más importante de ellos. Así, el citado *Libro* recoge la necesaria intervención de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso político, lo cual generaría una mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones de las que emanan las decisiones, adoptando un enfoque integrador.

Pero, ¿cómo articulamos la apertura? ¿Son suficientes los mecanismos que el legislador ha desarrollado para facilitar la intervención del ciudadano en política? ¿Cómo podemos ejercer una manera de gobernar equilibrada institucionalmente? Muchos autores coinciden en señalar el riesgo de que la sociedad segmente su participación en grupos de interés que, dependiendo de los recursos que posean, puedan involucrarse más o menos en política y su voz sea tenida más o menos en cuenta en los procesos decisionales. Aquí, la implicación del ciudadano resulta de vital importancia. Así, “*la acción de apertura de las autoridades públicas está directamente conectada con la naturaleza democrática de las instituciones*”, por lo que surge la necesidad de una “*apropiada publicidad de las actividades del legislador, del ejecutivo y de la Administración Pública en general*”, tal y como queda reflejado en la *Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas 78/1996, de 30 de Abril de 1996*. La apertura requiere una gestión pública de dirección participada, de un Estado protagonista pero de unos actores sociales y económicos colaborativos.

Por ello, Castells Olivan (2009:547) sostiene que, en una sociedad interconectada como la nuestra, el poder construido en torno al Estado y al sistema político desempeña un papel fundamental, pues del funcionamiento estable de dicho sistema y de la reproducción de las relaciones de poder dependen, en última instancia, las funciones de coordinación y regulación institucionales. Incidiendo más en este punto y al hilo de la relevancia que adquiere la información pública en cualquier proceso comunicativo, el aludido autor afirma que mientras que las redes de comunicación

---

<sup>979</sup> Aprobado por la COM (2001) 428 final, de 25 de Julio de 2001, por el que se aprueba el Libro Blanco de la Gobernanza.

construyen significados sobre los que se asiente el poder, “*el Estado constituye la red predeterminada para que funcionen adecuadamente todas las demás redes de poder*”.

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–, 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*”. Con afirma Canales Aliende (2002), la gobernanza implica “*la actuación simultánea y dialéctica de diversas instituciones y actores sociales, económicos y políticos, de forma integrada y coordinada*”. Pero, ¿qué implica tal concepto y cómo podemos relacionarlo con nuestro objeto de investigación?.

La Gobernanza supone reflexionar sobre el papel del Estado, de la Sociedad y del Mercado en la realidad del momento (Cerrillo i Martínez, 2006), sin que ésta sea un objetivo en sí misma sino una forma de gestión que media para conseguir el progreso y la estabilidad. La Gobernanza no supone relevar el papel de Estado<sup>980</sup>, sino entenderlo mejor (Rhodes, 2006). Por eso, la relación entre Democracia y Gobernanza debe entenderse desde la complementariedad y no desde la interdicción, desde la interdependencia, el consenso y la cooperación.

Así, al hilo de nuestra investigación y tal y como sostiene Canales Aliende (2012b:207): “*el sistema político-administrativo español necesita actualizarse y adaptarse al nuevo contexto y realidad. El necesario, posible y deseable cambio de la Constitución no puede dejar de tener en cuenta que es sólo una manifestación formal y normativa de éste*”. Con ello me refiero al hecho de que tal cambio institucional debe ser liderado por una estructura sólida y fuerte, pero a la que debe acompañar una ciudadanía participativa y una economía integradora.

Si se entiende la Gobernanza como nuevo sistema de gestión pública, como una alternativa viable con la que se logra el progreso y la cohesión social presente sin comprometer la futura, la economía procesal de datos, la función informadora institucional, conectan en un todo en el que Estado, Sociedad y Mercado interactúan en

---

<sup>980</sup> Sin embargo, autores como Esteve Pardo (2013:27), afirman que el Estado está perdiendo la posición de dominio que ejercía hasta ahora por no disponer de los medios necesarios que puedan garantizar el bienestar del ciudadano, a la par que la sociedad se está robustecido pero no de una manera armónica y sostenible, sino atendiendo a los intereses de unos pocos y no al interés general. El citado autor continúa señalando que es preciso llevar a cabo un repliegue estratégico del Estado “*de ordenación interna, y otro de proyección externa, hacia la sociedad, donde el nuevo modelo habría de mostrar su eficacia*”.

un mismo proceso, en donde el Estado dirige la política de reutilización de datos, con ayuda de las tecnologías de mercado y en favor de mejorar los servicios al ciudadano.

Si el modelo de Gobernanza implica incorporar filosofías de trabajo comunes, medios de relación compartidos, decisiones estratégicas tomadas desde el diálogo y la deliberación, encajar todos esos procesos sólo es posible desde la función informadora institucional. Sin ciudadanos informados, y sin instituciones que conozcan las pretensiones de la sociedad, así como sin mercados que abastezcan bienes de consumo y de inversión, en definitiva, sin activos de información pública, no pueden establecerse sinergias entre ellos y no se puede hablar de una forma de gobierno compartido.

Tal y como pone de manifiesto Solernou Viñolas (2006:89), el derecho a saber –y la consecuente reutilización de datos–, amplifica la democracia, ofrece la oportunidad de influir y controlar la acción de gobierno, contribuye a legitimar las políticas y decisiones que adopta un gobierno, mejora la comunicación institucional, promueve la eficiencia y la legitimidad de la acción pública. Ese derecho a saber es el que da vida a la Gobernanza Democrática.

Autores como Evans (2004), sostienen que la libertad de elección propia del sistema de mercado, requiere de una colectividad organizada. El cambio institucional que conduzca al cambio económico debe apoyarse, no sólo en la redefinición de las reglas formales sino, fundamentalmente, en la realización de intereses comunes. Y ello puede materializarse, entre otras formas, si se consigue nivelar el terreno cultural de los ciudadanos, diversificando sus fuentes de información y creando capacidad colectiva para expandir la propia capacidad individual de éstos últimos, generando oportunidades para la discusión y el intercambio públicos.

#### **X.4.2.- La Gobernanza Democrática y la Transparencia Pública: aspectos relacionales**

Tal y como afirma Oslazk (2012), es preciso “*abrir la caja negra del Estado*”, destapar las rutinas oficinescas escudadas en un mal entendimiento de las razones de Estado para poner una venda en los ojos a los ciudadanos. En este mismo sentido, Gallardo Castillo (2011:166), señala que: “*hablar de Transparencia es hablar de garantía de la corrección del comportamiento público, que maneja intereses que son de*

*todos, pues el principio democrático no sólo debe significar una legitimación de la Administración en su origen y fundamento, sino también la exigencia de un control –democrático– en su ejercicio”.*

La Transparencia, como principio vertebrador de todo Estado Social y Democrático de Derecho, también impregna la Gobernanza, constituyéndose como uno de sus principios esenciales. La Transparencia, la información velada hace posible la participación de los agentes sociales y económicos en las deliberaciones públicas (Merloni, 2008), en la búsqueda conjunta del bien común, del desarrollo social duradero. Sin información, sin ciudadanos críticos, sin Transparencia, toda forma de gestión de lo público está condenada al más estrepitoso de los fracasos.

Velasco Caballero (1998:52) afirma que: *“sólo será necesario elevar a la información al rango de función cuando el poder que expresa la información no resulte adecuadamente integrado en el sistema constitucional de equilibrio de poder”*. Creo que ha llegado ese día, el día de reivindicar a nuestras instituciones que muestren lo que están haciendo y qué resultados obtienen con ello pues, de lo contrario, la crisis institucional continuará y el cambio económico deberá de ser postergado. Se trata, en resumidas cuentas, de priorizar lo social sobre lo económico, sin negar ninguna realidad.

Por tanto, sólo si somos capaces de mejorar la puesta a disposición de datos al ciudadano (medida institucional), seremos capaces de dar otros usos cualificados a éstos (cambio económico). Consideramos que la información sobre qué hacen, cómo lo hacen y para qué hacen sus actividades todo centro de poder público, no constituye una dádiva que pueda otorgarse al ciudadano en virtud de un juicio subjetivo de éste, sino que es una obligación exigible a toda Administración Democrática, independientemente de la finalidad –económica o no–, que pueda darse a los datos. Del correcto desarrollo y aplicación de la función informadora institucional dependerá como ya he dicho, en gran medida, del uso que se dispense de la información pública por parte del ciudadano.

Resulta de sumo interés añadir, en este punto, la importante labor que tiene el ciudadano a la hora de instar el cambio institucional y, por ende, promover el cambio económico. Claro ejemplo de ello ha sido el avance que se ha conseguido en materia de acceso a la información ambiental y que resume con mucho atino Salazar Ortuño (2014:558), al decir lo siguiente:

*“Que el aprendizaje de todos los años de aplicación de la Directiva 90/313/CEE –del Consejo, de 7 de Junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente– y posteriormente de la LAIMM –Ley 27/2006, de 18 de Julio, que regula los Derechos de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente–, así como del Reglamento 1049/2001 –del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de Mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión–, no informasen la mente del legislador, ha podido ser un error en la conformación de un régimen general avanzado para la Transparencia y el acceso a la información en España. Y todo ello pese a la presión de organizaciones ciudadanas, que desde el principio han sabido recoger la enseñanza del acceso a la información ambiental y que han preconizado el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental y la obligación de difusión como un servicio público básico”.*

En definitiva, se trata de fomentar un modelo de Gobernanza desde donde el Estado dirija la acción pero se tenga en cuenta también a los agentes sociales y económicos. Tal hecho viene así recogido por López Castellano y García Quero (2013:99), siguiendo las argumentaciones esgrimidas por Przeworski (2004), cuando señalan que debe superarse la afirmación de que las instituciones importan, para profundizar en la naturaleza de éstas últimas y entender, con ello, los factores que pueden influir en el bienestar de los ciudadanos y de todos los agentes públicos y privados. La Gobernanza Democrática relaciona Sociedad, Estado y Mercado para contribuir a un desarrollo duradero en el que dichas instituciones desempeñan un papel fundamental e imprescindible. En este sentido, los aludidos autores sostienen que: *“instituciones y desarrollo se influyen recíprocamente, que las instituciones son una causa más de desarrollo, como la oferta de factores o la tecnología, pero estos factores, a su vez, inciden sobre el crecimiento lo que, a su vez, influye en la evolución de las instituciones”.*

#### **X.4.3.- El para qué de la Gobernanza Democrática: un desarrollo social, económico y duradero desde el poder público informante e informado**

El Fundamento Jurídico 2º de la *Sentencia del Tribunal Supremo 7713/1987, de 1 de Septiembre de 1987* destaca lo siguiente: *“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”.* He sostenido, con anterioridad, el principio de máxima difusión pública de la información,

pues estimo que un poder informante e informado, incrementa los rendimientos del sistema político, vistos no ya desde la perspectiva económica sino, sobre todo, desde el pacto de cohesión social.

Tal y como expresa Fernández Ramos (2006:29): *“ya no se entiende las relaciones ciudadanos-aparato público de modo conflictivo, como el enfrentamiento entre dos polos irreconciliables y contradictorios entre sí”*, sino como verdaderos centros de decisión colectiva. La Gobernanza, además de responder al cómo de la Administración Pública –de cualquier institución–, responde al para qué. Tal y como señala Martín Delgado (2014:404): *“la Transparencia no es únicamente un ejercicio de apertura de los poderes públicos hacia el ciudadano, sino que los ciudadanos contribuyen activamente en la generación de Transparencia a través de la extensión de la información publicada”*.

La clave está en conseguir que la sociedad sea la protagonista del proceso político y, como tal, informarse para intervenir, para decidir cómo quiere vivir y para qué adopta decisiones informadas. Analizar la Transparencia Pública en España desde el Derecho a la Información, supone darnos cuenta de la relevancia que adquiere el poder democrático y relacional en nuestros días, para conseguir una economía digital en la reutilización de datos que haga sostenible y duradero el bienestar de los ciudadanos.

Mendo Carmona, Ramos Simón, Arquero Avilés, del Valle Gastaminza, y Botezán, entre otros (2013:11) resumen, con gran elocuencia y atino, la principal línea de análisis que he desarrollado en la presente investigación y que ha dado lugar a las principales conclusiones y aportaciones del estudio que ha ocupado nuestra atención, al decir:

*“La reutilización de la información pública debe ser vista como el resultado de un proceso de gestión de la información, en donde una vez acabado el proceso administrativo y como resultado de un proceso de difusión –inducido por las tecnologías de la información y por la Transparencia de los asuntos públicos que exigen los ciudadanos–, los datos y la información generada durante el proceso han de ser puestos a disposición de los ciudadanos para su tratamiento y generación de nuevos productos de información de interés social o económico”*.

El pleno ejercicio del Derecho a la Información Pública puede insertar al ciudadano en la vida institucional, haciendo que éste último tome parte en el proceso político y se interese por todo lo que acontece en la realidad social. La reutilización de

datos es el eslabón final en la gestión informativa de las Administraciones Públicas, que va a permitir que los ciudadanos dispongan, de manera rápida y actualizada, de la información necesaria y suficiente, para así mostrarse como los verdaderos actores influyentes y decisivos en el sistema político. La antedicha reutilización, no debe ser vista como una oportunidad económica para las instituciones político-administrativas, sino como una oportunidad democrática plena para la sociedad.

Toda crisis conlleva cambio y todo cambio, oportunidad de éxito. Así, como acertadamente sentencia Canales Aliende (2013:67): *“la crisis actual puede ser un buen momento para la reflexión y para un cambio y reorientación positivo y proactivo del sistema político y social”*. En manos de todos descansa el reto de canalizar el esfuerzo colectivo para lograr una Transparencia de forma y contenido en Democracia, así como para alcanzar el pleno desarrollo del Derecho ciudadano a la Información Pública.



## PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL ESTUDIO

---

**PRIMERA.-** La *Política* es una creación humana, fruto del abismo que encarna el mito de Hesíodo, de naturaleza imperfecta, frágil, que dota de cierto orden al caos existencial, que busca la unión del ser humano en la diversidad, el equilibrio en la incertidumbre, el desarrollo de la persona en colectividad como su único modo de supervivencia. Tanto abarca su extensión y tan consustancial resulta la búsqueda del interés colectivo al individuo, que la Política brota en todos los ámbitos de su vida. Por su carácter omnipresente y omnicompreensivo, la Política nunca alcanza un estadio absoluto y finito, sino que se encuentra en constante juicio y transformación, pues el conflicto y la incertidumbre son dilemas inherentes a cualquier sociedad y los pactos y consensos de convivencia pacífica de las personas están sujetos a una revisión continua por quienes les necesitan para su convivencia. Así, cuanto más compleja se vuelve la naturaleza humana, más intrincado se va haciendo el arte de la Política, la destreza de la cohesión social, la maestría de la concordia pacífica y la persistencia de la humanidad.

**SEGUNDA.-** La *Ciencia Política* se encarga del estudio de las relaciones que implican el ejercicio del poder público, toda vez que éstas consiguen reducir el conflicto social. Al examinar las decisiones que adoptan los ciudadanos para asegurar su desarrollo humano en colectividad, la aludida disciplina no sólo considera el estudio de las actividades políticas que rigen su destino desde la coacción y la imposición, desde el estricto cumplimiento de la norma, sino que también tiene en cuenta los mecanismos institucionales puestos a su disposición para facilitar la implicación de éstos en la resolución de sus problemas de convivencia. Así, la Ciencia Política, analiza cómo las instituciones, no sólo limitan e imponen el orden público, sino que también posibilitan y fomentan la cohesión social y el bienestar del ciudadano en colectividad. Estudiar la Política como estructura (*Polity*), como proceso (*Politics*), o como resultado (*Policy*), ayuda describir los hechos sociales, construir interpretaciones de la realidad y formular propuestas para resolver, en un tiempo y un contexto específico, los problemas de riesgo e incertidumbre congénitos a cualquier sociedad. Soberanía, Poder y Estado son los elementos básicos que construyen el armazón de la disciplina politológica.

**TERCERA.-** La *Administración Pública* ejerce una de las formas más sobresalientes de dominación social en democracia. Siendo el poder un elemento de estudio consustancial a la Ciencia Política, esta institución constituye un campo de investigación primordial para esta disciplina. La Administración Pública es una estructura organizativa de construcción histórica, que sirve para ordenar la convivencia ciudadana y asegurar la cohesión social. La importancia de dicha institución no reside, únicamente, en el servicio público que presta a la sociedad, sino también en la garantía que ofrece al ciudadano para el ejercicio de los derechos y de las libertades que les son propios. Ésta, a su vez, está delimitada por normas y procedimientos pautados. La Administración Pública dota de estabilidad y uniformidad al sistema político y es una institución clave para asegurar la calidad democrática. Por ello, tan relevante como resulta abordar el estudio de su identidad –qué es– o de su técnica –cómo funciona–, lo es, en mayor medida si cabe, comprender su finalidad –para qué ejerce sus competencias–. La dimensión política de una Administración democrática garantiza la cohesión y el pacto de convivencia social.

**CUARTA.-** La *información* se ha convertido en la piedra angular de nuestra sociedad. Ésta es un recurso dinámico que se produce y reproduce en todos los ámbitos de la vida y que es muy valorada por los ciudadanos, pues necesitan nutrirse diariamente de datos para poder realizar cualquier actividad profesional, familiar o de ocio. La información pública es la pieza fundamental del engranaje político y el elemento vertebrador de nuestra existencia en colectividad. Por eso, la información que manejan las organizaciones y, especialmente la Administración Pública, constituye uno de los elementos que mayor trascendencia originan en cualquier sistema institucional, un bien común que debe compartirse por todos, un derecho básico en democracia. La información no instituye poder, toda vez que éste, por su naturaleza, debe ser informante e informado. La información orienta el ejercicio del poder y legitima la actividad de las instituciones. Por ello, tan importante resulta que la Administración Pública desarrolle sistemas integrales de información que sirvan para procesarla, automatizarla y normalizarla, como igual de necesario se considera en la actualidad, que esta institución aumente el rendimiento de los datos tratados para fomentar nuevas finalidades que ayuden a los ciudadanos a adoptar decisiones calificadas y a resolver sus problemas sociales.

**QUINTA.-** La *reutilización* de la información generada por la Administración Pública constituye una de las actividades de mayor impacto social en la realidad social del momento, ya que es una fuente de primer orden en el desarrollo económico de cualquier Estado. La Administración Pública realiza una labor de vital importancia para el desarrollo de la política de reutilización, ya que es quien crea, recoge, trata, almacena y difunde información a mayor escala en España. Esta información tiene gran interés para dos tipos de actores: a) 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 b) para Entidades Privadas, al optimizar recursos y facilitar la actividad profesional de éstas. La reutilización de la información pública aporta valor a los datos recogidos para una finalidad concreta, multiplicando su funcionalidad para la consecución de otros intereses públicos y privados. Actualmente, podemos observar dos modelos de reutilización de información pública a nivel internacional: el Modelo *Open Government*, que opta por suministrar gran cantidad de datos al ciudadano, y el Modelo *Linked Data*, el cual que opta por proporcionar mayor calidad a éstos.

**SEXTA.-** El *Neoinstitucionalismo* es uno de los recientes enfoques de las Ciencias Sociales y también politológico, que centra su atención en el tratamiento de las organizaciones, en las dinámicas y en las relaciones que se generan entre ellas. El Nuevo Institucionalismo incluye, en su estudio, los valores y la cultura organizativa inherente a cualquier sociedad, y no sólo las formas legales o las estructuras políticas que les son propias. Esta es la mayor aportación doctrinal del enfoque, pues se aleja de las visiones demasiado formalistas de sus predecesores y se aproxima más al análisis de las interacciones e intercambios que se generan entre las organizaciones públicas en la sociedad. Este enfoque, en particular, facilita a la Ciencia Política la comprensión del comportamiento de los actores informados, desde el estudio de las pautas institucionales que condicionan su actuación. Así, el Neoinstitucionalismo constituye un marco idóneo para desarrollar mi objetivo investigador, pues defiende que el cambio institucional trae consigo el cambio económico o, lo que es lo mismo, la idea de cómo conseguir mejorar la gestión, la conservación y la difusión de datos a nivel interadministrativo, dependerá la correcta implantación de la política de reutilización de la información pública en España.

**SÉPTIMA.-** La *Transparencia* es la luz con que se ilumina el poder, la lupa o el espejo en el que se ve y engrandece a la vista del ciudadano la acción de sus instituciones. Un principio de tal dimensión social y con un campo de actuación tan extenso, debe ser capaz de colmar toda pretensión ciudadana en Democracia. La Transparencia, exigible y predicable de cualquier centro de poder público, acerca el hecho político al pueblo, devolviendo en ellos el favor de su confianza prestada. Sin embargo, un principio tan ligado al pacto de convivencia social, no ha sido siempre aplicado en la realidad de las organizaciones político-administrativas, así como garantizado en el Ordenamiento jurídico de los Estados. Encarnada en la libertad de expresión y de imprenta, la Transparencia ha ido creciendo en la esfera individual del ciudadano, sin causar gran trascendencia ni adhesiones colectivas del pueblo. Superando su más que notable olvido tradicional, la Transparencia irrumpe ahora en el ámbito público para fijar posiciones, haciendo que las instituciones mantengan vivo su cometido social y que los ciudadanos tengan presente su papel de protagonista en el sistema político.

**OCTAVA.-** La manifestación más característica de la Transparencia, como principio vertebrador de los Estados de Bienestar, es el *Derecho a la información*, en términos generales y a la información pública, de manera concreta. Unido a ello, los ciudadanos, tienen reconocido, en su estatuto subjetivo de derechos, las facultades fundamentales de recibir y de investigar información o, lo que es lo mismo, de acceder y de disponer de datos públicos. Mientras que el Derecho de acceso requiere una iniciativa ciudadana de acción y una posición institucional pasiva, el Derecho de recibir información precisa de una iniciativa ciudadana de reacción y una posición institucional activa para su difusión. Por ello, en materia de información, el acceso constituye un derecho de libertad personal y la disposición un derecho prestacional de carácter colectivo. En este último sentido, sólo será efectiva la facultad de recibir información por parte del ciudadano, en la medida en que las instituciones ejerzan una serie de acciones encaminadas a la disposición de datos al público, que es lo que hemos venido a llamar función informadora institucional, desde la vertiente de la Transparencia activa de las organizaciones político-administrativas.

**NOVENA.-** Transparencia y Democracia no han sido dos términos coetáneos en la vida de las instituciones. El sistema político actual se ha ido desarrollando con cierto secretismo y falta de claridad, si bien ahora la *apertura del poder* público es una de las más sonadas demandas de los ciudadanos. Para hacer efectivo el principio de Transparencia, el legislador estatal ha ido reconociendo, en su sistema de fuentes, la exigencia de apertura de lo público y, con un peso trascendental, en aquellos que se refiere al concreto Derecho de acceso a la información. Si bien esta labor jurídica no se ha producido de manera natural sino que ha venido impuesta a nivel supranacional, lo cierto es que está empezando a ser un derecho asumido en sociedad, aunque todavía no haya adquirido una especial garantía y protección en Nuestra Norma Jurídica Suprema. El avance hacia el acceso, ha descuidado el avance hacia la difusión de información pública que, a través del reconocimiento en códigos normativos y en legislación sectorial del Estado, se ha ido abriendo camino hacia la vida jurídica.

**DÉCIMA.-** Si predicable de todo poder público es el principio de Transparencia, también debe serlo de la *Administración Pública*, toda vez que ésta es, en la mayoría de las ocasiones, la puerta de entrada del ciudadano a la vida pública. Transparencia no sólo supone, en el ámbito administrativo, asegurar ciertas garantías procedimentales sino que implica también conocer qué hacen, cómo lo hacen pero sobre todo, por qué lo hacen, lo que conecta con su finalidad política. En un sentido bidireccional, la Administración Pública tiene que observar y dejarse ver, pues lo mismo que presta servicios al ciudadano, precisa conocer cuáles son sus demandas y en qué nivel se satisfacen. La Transparencia administrativa no es sino una especie concreta de un género superior, el de la Transparencia pública. Cabría señalar este símil al hilo de lo anterior, al decir que asemejar la Administración Pública a una gran caja de vidrio, es descubrir en ella el reflejo propio del ciudadano entre sus cristales.

**DÉCIMO PRIMERA.-** Es una labor pendiente de todas las instituciones públicas el desarrollar la *función informadora* en todos sus ámbitos de actuación, sin que colme tal propósito, únicamente, el reconocimiento jurídico de la Transparencia pública activa. Por tanto, es preciso que los poderes públicos aporten, además, medios personales y materiales, y que hagan una labor de difusión activa de información, adaptando el lenguaje normativo a la capacidad de comprensión del ciudadano mediante la creación de Portales interactivos, guías del ciudadano, catálogos informativos, auxiliando a éstos en el ejercicio de acceso y dotando al sistema de mecanismos rápidos y gratuitos que hagan posible la difusión de activos informativos. La función informadora institucional conlleva la obligación pública de tratar, intercambiar y difundir datos, especialmente exigible para las Administraciones Públicas.

**DÉCIMO SEGUNDA.-** La unidad básica de *información* es el dato, expresión mínima de conocimiento para el ciudadano. Por la función que desempeñan y por su importancia para la cohesión social, los poderes públicos están llamados a revelar el máximo grado de información posible, la mayor cantidad de datos recopilados y generados desde las instancias de gobierno. Sin embargo, desde una perspectiva jurídica, el documento, como un soporte de información almacenado, con formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado, referido en tiempo y emitido válidamente, posee un valor superior y sintético de información para el ciudadano, que dota de calidad a los datos y que facilita su difusión en la colectividad. Elegir entre cantidad o calidad implica adoptar un modelo de reutilización de información pública concreto, el cual va a condicionar la política de tratamiento y difusión informativa del Sector Público y, por ende, el devenir del cambio institucional y económico de la sociedad.

**DÉCIMO TERCERA.-** Es preciso que las instituciones tomen conciencia de que los ciudadanos tienen derecho a conocer la mayor cantidad de información pública posible del mayor número de sujetos obligados a la transparencia. Tales sujetos obligados a la apertura deben ser aquellos que ejerzan responsabilidades públicas actividades en dicho ámbito. De la misma manera, no es suficiente con aplicar un ***criterio subjetivo*** al conocimiento de la información susceptible de ser publicada por las instituciones a los ciudadanos, sino que se precisa de un criterio objetivo que determine la naturaleza exacta de ésta, sin basarse únicamente en los aspectos técnicos y procedimentales en que dicha información es recopilada y difundida por los sujetos obligados. Que el legislador haya establecido un catálogo de la información a publicar de forma taxativa, además de fijar unos límites tan amplios para el acceso a ésta, pone de manifiesto la dificultad para superar la cultura del obscurantismo operante hasta fechas recientes en nuestro país.

**DÉCIMO CUARTA.-** La ***reutilización*** de información pública es una realidad incipiente que sólo será posible si se reforman las instituciones desde el interior, si se moderniza la obsoleta maquinaria burocrática y se desvela el secreto. Los centros de poder público deben dirigir sus actuaciones hacia el conocimiento de los medios y de los procesos que han hecho posibles dichas instituciones, pues han sido creados para procurar el bienestar colectivo y deben justificar el motivo de sus decisiones y ganarse la confianza de los ciudadanos en todo momento. La transparencia hace a las instituciones mejorar desde el interior y proyectarse al exterior manteniendo el pacto de convivencia pacífica y generando un desarrollo económico y social sostenible y duradero.

**DÉCIMO QUINTA.-** El *Derecho a la Información Pública* debe ser considerado como un auténtico derecho fundamental, a tenor de lo dispuesto en el artículo 20.1.d) de la *Constitución Española*. Ello obliga al legislador a desarrollarle utilizando, a tal fin, un instrumento jurídico cualificado, una Ley Orgánica ya que, sin desmerecer al resto de derechos y libertades que la Carta Magna contempla con carácter básico, este Derecho es esencial en Democracia. De tal importancia dota al sistema institucional que obliga a la Administración Pública a implantar una efectiva función informadora en todos sus ámbitos de actuación. El Derecho a la Información es, por definición, un derecho propio y autónomo pero ello no es óbice para que conecte con el resto de derechos y libertades fundamentales, fomentando y haciendo viable su correcto ejercicio. La participación pública no tendría cabida en ningún sistema político sin unos ciudadanos informados y sería imposible exigir responsabilidades a los decisores públicos si no conociésemos la labor que desempeñan y la manera en que la llevan a cabo. En su vertiente activa y en su vertiente pasiva, el Derecho a la Información Pública revitaliza la acción pública, otorga confianza a la sociedad y fomenta el cambio institucional y económico.

**DÉCIMO SEXTA.-** Una de las obligaciones que se derivan de la función informadora institucional es el *tratamiento* de los activos de información por parte de las Administraciones Públicas. Éstas no sólo deben recopilar y almacenar documentos, sino que cada vez se les exige, con mayor ímpetu, que hagan lo propio con los datos en bruto. Con registro extraordinario de síntesis, la Administración Pública está obligada a conservar la información pública y a no pedir al ciudadano, en ningún procedimiento abierto, datos con los que ya cuente. Un tratamiento correcto de los activos de información pública asegura un mejor servicio al ciudadano y un funcionamiento eficaz de las estructuras político-administrativas, ya que profundizando en este proceso y logrando una adecuada gestión de los datos desde el origen, se puede simplificar el trabajo de los operadores públicos o privados que precisen de ellos. El principal valor de la información es lo que aporta para transformarse en conocimiento, pero resulta de vital importancia poder encontrar, en tiempo y forma, cuantos datos públicos puedan ser mostrados.

**DÉCIMO SÉPTIMA.-** Los *Sistemas de información* permiten a las instituciones cumplir con sus deberes de tratamiento, intercambio y difusión de datos públicos. Una correcta gestión de los activos de información, basada en una secuencia temporal sistemática, en unos principios de funcionamiento tasados de antemano y en una estructura organizativa concreta, puede mejorar el rendimiento de la Administración Pública y hacer que controle y publicite el mayor volumen de datos posible. No se trata que tal función informadora institucional pase a ser una más de las que ya cumple, sino que esta obligación vaya permeando su actividad diaria hasta llegar a considerarse habitual y natural en las organizaciones. El reto no es sencillo, pues exige grandes dosis de voluntad política y de inversión financiera pero los beneficios que pueden extraerse de dicha práctica son exponenciales. La adaptación tecnológica de los equipos informáticos, la formación y actualización de los empleados públicos y la inversión permanente en recursos que reduzcan la incertidumbre de un contexto mundial cada vez más dinámico e interconectado, son claves si queremos gestionar correctamente el recurso más importante que poseen las instituciones, la información.

**DÉCIMO OCTAVA.-** Tan importante como invertir en medios, es saber aprovechar los que tenemos. En numerosas ocasiones, se opta por crear nuevas estructuras, nuevas secciones y órganos que posibiliten la correcta gestión de la información pública en las *organizaciones*. Sin embargo, ello conlleva un aumento del gasto público y, muchas veces, una duplicidad y aumento de funciones en la Administración Pública. Hay que apostar por la simplicidad. Redefinir las estructuras administrativas que gestionan datos y mejorar el tratamiento de éstos a nivel interno, puede ser mucho más productivo que intentar abordar tales reformas con órganos nuevos. La memoria institucional favorece y fomenta la mejor adaptación de las organizaciones a los requerimientos de suministro activo y pasivo de información pública, por lo que la innovación debe ser contenida y respetuosa con la estructura vigente, y la tendencia de ser el logro de procesos de cambio incremental.

**DÉCIMO NOVENA.-** Toda libertad conlleva un *límite* y toda obligación, una justificación. La función informadora institucional no es tarea sencilla para los poderes públicos, pues cumplir con la obligación informativa como prestación colectiva, 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 pública y privada. Es tarea de los poderes públicos devolver el valor añadido que se ha generado en el tratamiento de datos públicos, para lo cual se debe diseñar un sistema capaz de revelar información y difundirla, pues tanta importancia tiene el Derecho a la privacidad como el Derecho a la información en un sistema democrático.

**VIGÉSIMA.-** El *principio de colaboración*, entendido desde el deber de información de las Administraciones Públicas, justifica la creación de una función informadora institucional a la que hemos venido refiriéndonos. Por ello, es necesario fomentar las relaciones interadministrativas, desde todos los niveles, superando las vicisitudes que muestra un escenario de descentralización política y funcional proclive a los desencuentros. El análisis ya no se centra en las instituciones, sino en la prestación de servicios que realizan al ciudadano. Por ello, tienen que dejar de moverse en un terreno acotado y ver más allá, porque la adaptación a las Tecnologías de la Información y de la Comunicación y al uso extensivo de Internet, benefician sus relaciones y éstas con la sociedad. Reconocer el progreso tecnológico y hacer un buen uso de él, puede incrementar las opciones institucionales para el tan pretendido cambio modernizador, evitando acumular más información que la necesaria, simplificando la tramitación procedimental y reduciendo las cargas burocráticas.

**VIGÉSIMO PRIMERA.-** Unida a la anterior reflexión, la *interoperabilidad*, entendida como la capacidad de los sistemas de información de las Administraciones Públicas y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de activos de información, es uno de los grandes retos de futuro, que implica la acción conjugada de todos los centros de poder político. Sólo de esta manera se puede conseguir una correcta transfusión de recursos entre ellos, aplicando sistemáticas comunes, reglas procedimentales y aplicaciones homogéneas. Desde el *Back Office* de la Administración Pública, transcurren sistemas interconectados que facilitan el desempeño institucional y aumentan la calidad del servicio prestado al ciudadano. En especial, la interoperabilidad semántica, debe ser la clave para saber cómo mostrar y difundir datos, pues sólo si se comparten estructuras tecnológicas y protocolos de actuación, avanzaremos de la sociedad de la información a la sociedad del conocimiento, hacia la transacción de los activos informativos.

**VIGÉSIMO SEGUNDA.-** Cuando se producen las interacciones administrativas en el intercambio de recursos de información pública, es preciso que se tengan en cuenta una serie de *principios* que salvaguarden la esfera jurídica del ciudadano, como puede ser: la igualdad, para que no existan restricciones; la accesibilidad universal y el diseño para todos; la seguridad; la neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso; o la simplificación administrativa, por la cual se reduzcan de manera sustancial los tiempos y plazos de los procedimientos administrativos. De todos ellos, el que nos parece más relevante es el principio de responsabilidad y calidad en la veracidad y autenticidad de las informaciones y servicios ofrecidos por las Administraciones Públicas, que obligan a éstas a mostrar fiel desempeño a una función informadora institucional para ellas obligada.

**VIGÉSIMO TERCERA.-** Los Sistemas de Aplicaciones y Redes para las Administraciones (conocidos como *Red SARA*), son el mejor exponente de cambio organizativo abordado desde los principios relacionales que deben regir los intercambios de información pública. Este conjunto de infraestructuras de comunicaciones y servicios básicos que conecta las redes de las Administraciones Públicas españolas y las instituciones europeas, facilita el manejo de los datos y el acceso a los servicios y es uno de los mejores exponentes en los que vemos que se materializa el cambio institucional. El reto de los gobiernos consiste en seguir fomentando su uso común y coordinado, invirtiendo medios y personal en el tratamiento y en la gestión de la información, incluyendo los nuevos requerimientos internacionales y normalizando pautas de trabajo colectivas. Las estructuras institucionales deber mostrarse proclives a tales interconexiones y facilitar todo cuanto esté en su mano, para que el cambio tecnológico y el cambio institucional vayan de la mano.

**VIGÉSIMO CUARTA.-** Un sistema democrático avanzado no puede funcionar sin que se asegure el pleno ejercicio del Derecho ciudadano a la Información Pública. Tal derecho, visto desde la transparencia pasiva, requiere que los centros que poseen los activos de información aseguren un procedimiento administrativo ágil y rápido para obtener datos. Visto desde la transparencia activa, es necesario que las fuentes suministradoras de información pública *difundan al máximo nivel* posible los recursos que poseen, porque antes del ejercicio de acceso por parte del ciudadano, debe persistir la obligación institucional para facilitarlos. El principio de máxima difusión empieza a formar parte de la normativa que afecta a la materia de transparencia pero, como se trata de una obligación de mínimos y no de una garantía de máximos, las Administraciones Públicas deben comprometerse a hacer pública la información que generan o que poseen en grandes proporciones, no de cualquier manera, y respetando las excepciones que impone el legislador.

**VIGÉSIMO QUINTA.-** Tal y como existen *modalidades* de acceso a la información pública –siendo la activa o la pasiva–, la reutilización de los datos puede estar sujeta a determinadas condiciones o juicios de interpretación de quien los posee. Convenimos en que la mejor opción es que el acceso ilustrado a los activos de información pública se realice sin estar sometido a ningún tipo de licencia o condicionamiento físico o técnico. En caso de que la especial naturaleza del dato o las propias restricciones a su acceso tengan que asegurarse otorgando una licencia, resulta preferible que ésta sea libre y quien la adquiera no tenga que abonar ningún tipo de tasa o precio público para disponer de la información pública. El principio de máxima difusión de datos obliga a no encorsetar su suministro, si un interés superior no lo prohíbe. De igual modo, podría resultar interesante que se establecieran dos modalidades específicas en la reutilización de información pública, a saber, una activa a petición ciudadana y otra activa a voluntad de las instituciones. Y abarcando un horizonte temporal más lejano, que las modalidades de información pública coincidiesen con las modalidades de reutilización.

**VIGÉSIMO SEXTA.-** De nada sirve promulgar un principio de máxima difusión de datos, reconocer en el Ordenamiento Jurídico la transparencia como eje vertebrador y obligar a la función informadora institucional, si no se dispone de las *garantías* y controles precisos para favorecer un correcto ejercicio del Derecho a la Información Pública. A tal efecto, el mecanismo de revisión especial en los supuestos en que se deniegue el acceso a los datos públicos, abre un gran margen de discrecionalidad al órgano decisor para que corrobore, en la mayoría de los casos, la denegación primaria al acceso. Dudo, en principio, de la imparcialidad e independencia en el funcionamiento del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, a la vista de su actual regulación, por su dependencia del poder ejecutivo, y echo de menos la inclusión de un régimen sancionador completo para tasar las infracciones y sanciones que son necesarias establecer para evitar y prevenir posibles abusos en el tratamiento y en la distribución de la información o en el incumplimiento de la obligación activa de publicar los datos por parte de las instituciones.

**VIGÉSIMO SÉPTIMA.-** Convergen, en la actualidad, varios *espacios de difusión* de información pública, unos tradicionales y otros más avanzados. Desde los manidos registros y archivos públicos, hasta los repositorios institucionales y los catálogos de datos. Consideramos que el medio electrónico debe ser el que prevalezca de ahora en adelante, para lo cual es preciso adaptar los formatos en que se encuentran los activos de información pública a las Nuevas Tecnologías de forma gradual y sin que ello suponga una discriminación o brecha social para aquellos a quienes les cueste más adaptarse al cambio. Los soportes electrónicos facilitan el tratamiento, el intercambio y la difusión de la información pública y son óptimos para ser incluidos en espacios interactivos de difusión. En este momento, el Sitio Web de las instituciones o su Sede Electrónica son los más idóneos para el suministro de datos. Sin embargo, apostaría personalmente por una verdadera revolución, por la creación de un Punto de Acceso General común a todas las Administraciones Públicas en donde puedan publicarse todos sus activos de información pública de manera homogénea y con soportes interoperables. Este reto no es descabellado, pues ya se está implantando en otros países y debe permitir el acceso restringido por perfiles de usuarios. Tener un gran almacén de información pública supone un cambio institucional de primer orden, que puede ayudar a la economía digital de datos, como medio y no como finalidad última de las instituciones e implica, a su vez, un proceso previo de coordinación e interrelación interadministrativa.

**VIGÉSIMO OCTAVA.-** La *dimensión socio-técnica* de las instituciones obliga a redefinir las estructuras, los procesos y los recursos con que cuentan las organizaciones para mejorar el servicio que prestan al ciudadano. Su adaptación a la Sociedad Tecnológica es el principal reto y la mayor oportunidad para instar un cambio institucional centrado en la correcta prestación del servicio público al ciudadano. La aplicación de los estándares de interoperabilidad y los principios de seguridad y de calidad en las interconexiones de datos, la apuesta clara y decidida por la innovación, la inversión en los mejores medios para lograrla, la formación y actualización de los empleados públicos y la divulgación social de las mejores que se vayan incorporando a las organizaciones para mejorar la función informadora que prestan, pueden ser algunos de los aspectos y objetivos determinantes que conduzcan al cambio institucional.

**VIGÉSIMO NOVENA.-** La dimensión *político-cultural* es la que promueve, en mayor grado, el auténtico cambio institucional. El liderazgo emprendedor de los responsables públicos, la dirección participada para la toma de decisiones estratégicas, la efectiva comunicación con los ciudadanos por parte de las Administraciones Públicas, la planificación a largo plazo de los centros de poder, la capacidad relacional de los agentes públicos, la cultura organizativa proclive a la transparencia o la necesaria simplificación y calidad normativa, son aspectos esenciales para afrontar procesos de cambio institucional que reformen y modernicen las estructuras político-institucionales. Especialmente concluyente, en materia de acceso y reutilización de la información pública, resulta considerar el carácter cambiante y profuso de las reglas formales y de la normativa que regula tales aspectos, por lo que es urgente acabar con procesos efervescentes de motorización legislativa, en que no se sabe muy bien qué norma aplicar en cada caso o cuál de ellas afecta, de manera directa o transversal, a la situación jurídica que se produzca en relación a dicho acceso o reutilización.

**TRIGÉSIMA.-** Desde la dimensión de *control y mejora*, las instituciones deben simplificar sus actuaciones y ser capaces de llevar a cabo la función informadora institucional con un número de recursos limitados, haciendo de tal función una rutina en la práctica diaria de las Administraciones Públicas. Al igual que el resto de sus actividades están sujetas a control y fiscalización permanente, la función informadora debe ser controlada por órganos independientes y evaluada con periodicidad, a fin de incluir en ella las modificaciones necesarias con las que mejorar el ámbito de sus actuaciones. La homogeneidad de criterios y la normalización de procesos entre las Administraciones Públicas pueden facilitar la labor de control y mejora y comparar sus resultados para desarrollar procedimientos y rutinas excelentes.

**TRIGÉSIMO PRIMERA.-** El estudio del Derecho a la Información Pública, desde la transparencia, obliga a considerar *dos elementos* sustanciales en él. Por una parte, el acceso a los activos de información, que conecta directamente con el cambio institucional que se promueve. Por otra parte, el uso de éstos, que conecta directamente con el referido cambio económico. Las Administraciones Públicas deben mostrar los datos que poseen y también cederlos, en la medida de lo posible. Una y otra realidad se relacionan entre sí, toda vez que la reutilización no es sino un acceso cualificado a los activos de información pública. Acceso y reutilización deben normarse a la vez y, sin embargo no ha sido tal la voluntad del legislador, salvando contadas excepciones. Y al ser materias tan elementales en Democracia porque devienen del Derecho a la Información como derecho fundamental, deben resultar de alcance común para todos los operadores jurídicos e intentar integrar todas las situaciones que pudieran ser objeto de controversia. Una normalización y simplificación institucional sólo pueden materializarse cuando persiste un acertado criterio normativo, compartido por todos y no sometido a interpretaciones y aplicaciones sectoriales que alberguen un profuso marco jurídico.

**TRIGÉSIMO SEGUNDA.-** El origen y la evolución de la reutilización de la información pública en España es fruto del origen y la *evolución* de la reutilización de la información pública en Europa. Tal es así que los datos del Sector Público han sido, y son considerados, como uno de los recursos estratégicos clave del ente supraestatal, no sólo porque facilitan el proceso de integración de los Estados miembros, sino también porque contribuyen al desarrollo humano y al crecimiento económico de todos sus ciudadanos. Desde la política medioambiental, el derecho de acceso a la información de las Administraciones Públicas ha desempeñado un papel fundamental en la cultura hacia la Transparencia de nuestras instituciones y ha ido produciendo un cambio en la escala de valores de los ciudadanos, pues éstos últimos ya no se muestran como actores pasivos del sistema político, sino como verdaderos protagonistas de una acción pública participativa. La consecución de grandes avances en la esfera comunitaria en materia de acceso a la información pública, ha hecho posible dar un paso más hacia la consecución de una auténtica política de reutilización de datos. Sin embargo, en España, la reutilización queda aún supeditada al ejercicio correcto, integral y efectivo del derecho de acceso a la información pública.

**TRIGÉSIMO TERCERA.-** Podemos ver cómo están poniéndose en práctica dos *modelos teóricos* internacionales en materia de reutilización de datos: el modelo estadounidense *Open Government* y el modelo británico *Linked Data*. Ambas iniciativas comparten la idea de lo necesario que es publicar los conjuntos de datos de los que dispone la Administración Pública en un ejercicio de transparencia, por el que esa información revierte a los verdaderos propietarios de ésta creando, al mismo tiempo, procesos de mejora en las operaciones e intercambios de datos interadministrativos. Mientras que el primer modelo prefiere la cantidad que la calidad de datos que pueden ser accesibles al público, el segundo modelo aboga por dotar de un valor añadido a la información, al mejorar la calidad en su disposición. Vistos tales modelos, lo que ocurre en la actualidad es que los Estados están ejerciendo prácticas en los dos sentidos, es decir, por una parte crean repositorios digitales de datos y, por otra, ofrecen mecanismos de conexión que facilitan la búsqueda y la sustracción de dichos recursos. Personalmente, pienso que es útil, oportuno y necesario compaginar las virtudes que ofrecen ambos modelos.

**TRIGÉSIMO CUARTA.-** La reutilización de la información pública en España está expandiéndose de forma acelerada. Si bien su uso generalizado todavía deja mucho que desear, existen *campos de actuación* en los que ya se han dado pasos agigantados como en meteorología, geografía o cartografía, creando soluciones tecnológicas que han generado un importante beneficio a los ciudadanos. Los estudios y los informes que se llevan a cabo para analizar el impacto empresarial del uso de datos públicos en sus actividades, muestran unos resultados muy favorecedores para la economía digital de los activos de información pública, para la creación de empleo y para el crecimiento y para la competitividad empresarial. Especialmente beneficiados de la reutilización de activos públicos salen los sectores industriales encargados de gestionar y producir los soportes tecnológicos pues, a fin de cuentas, el acceso cualificado de los activos de información pública es más una cuestión técnica que de otra índole. Pese a ello, no conviene olvidar que lo que importa es el dato público, no cómo se obtenga o gestione. Ese es el principal cometido que deben regular las leyes de transparencia.

**TRIGÉSIMO QUINTA.-** Hasta hace escaso tiempo, la *información pública* se asemejaba al concepto de documento. Cuando se normaba sobre el acceso ciudadano a tal información, se hacía mención expresa al documento como elemento cualificado, que otorga validez y seguridad jurídica probatoria. Sin embargo, la información pública abarca un ámbito mucho más amplio y así ha quedado de manifiesto en la Ley de Transparencia estatal, al auspiciar bajo tal término a cualquier clase de documento o contenido. En concreto, sostengo que los activos o los recursos de información los constituyen los datos, los propios documentos y los soportes que los contienen. Esto es predicable en la regulación del acceso. Sin embargo, refiriéndonos a la reutilización, únicamente se consideran recursos de información susceptibles de posteriores usos a los documentos, por lo que vemos que tales realidades paralelas confluyen en un serio perjuicio para el ciudadano, que ve disminuida su capacidad para utilizar dichos activos. Por tanto, sería necesario regular conjuntamente acceso y reutilización y establecer un mismo ámbito objetivo para ambos: la información pública entendida desde la más extensa de las definiciones.

**TRIGÉSIMO SEXTA.-** En cuanto al *ámbito subjetivo*, si bien el derecho de acceso a la información pública establece una tipología, en torno a los sujetos que la poseen, para saber el nivel de difusión, activa y/o pasiva a que está obligado cada uno de ellos, la reutilización no establece distinciones al respecto, pues entiende que es el propio interesado en el acceso cualificado a los datos quien debe pedirlos y no la Administración Pública quien tiene el deber de difundirlos. El ámbito subjetivo del acceso es mucho más extenso que el de la reutilización, pues abarca tanto a sujetos que conforman el denominado Sector Público, como muchos otros que no se circunscriben en tal catalogación, como órganos constitucionales, partidos políticos, personas que ejercen funciones administrativas o que prestan servicios públicos, etc. Pienso en la conveniencia de que acceso y reutilización cuenten, simultáneamente, con un idéntico ámbito subjetivo pues, como he ido argumentando, este último concepto engloba al anterior.

**TRIGÉSIMO SÉPTIMA.-** En lo que se refiere a las *condiciones* que deben prefijarse de antemano para lograr un correcto acceso y reutilización de datos, creemos que debe fijarse un mínimo común para ambas y algunas específicas para el uso posterior de los activos de información pública. Tal uso requiere un mayor nivel de seguridad en la difusión para la Administración Pública y de responsabilidad para el ciudadano que la obtenga. Me parecen adecuadas las condiciones de no alterar el contenido de la información, de no desnaturalizar su sentido, así como citar la fuente de la que proviene y de mencionar la fecha de la última actualización. Sin embargo, me pregunto quién controla tal cumplimiento y hasta qué punto puede llevarse a cabo esta fiscalización. Del mismo modo, si se exigen determinadas condiciones al ciudadano, parece obvio pensar que la Administración también debe dar debida cuenta de su gestión, asegurando la correcta distribución de datos que le son pedidos y facilitar la difusión de los que, a iniciativa propia, muestre al ciudadano para su posterior uso.

**TRIGÉSIMO OCTAVA.-** La *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* prevé la *difusión gratuita* de la información pública. No obstante, advierte que la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original, puede dar lugar a la exigencia de exacciones. Nos parece justa tal aclaración pero con matices. Las grandes posibilidades que nos ofrecen las Tecnologías de la Información y de la Comunicación, hacen pensar hasta qué punto el suministro de datos pueda significar un sobreesfuerzo de medios para la Administración Pública, y que ello provoque una carga económica gravosa para el ciudadano. La regla general de publicidad gratuita está expuesta de nuevo a un criterio discrecional, por cuanto parece que queda a la libre voluntad de quien posee los datos imponer la tarifa o no hacerlo. En lo referente a la reutilización, el suministro de información puede ser tarifado o no de manera discrecional, pero el propósito del legislador parece claro y apuesta por imponer una contraprestación económica a la disposición de datos. Creemos que la regla general para ambos supuestos, acceso y reutilización, debe ser la gratuidad ya que, a fin de cuentas, devuelven a la sociedad la información proveniente de ella para generar nuevos bienes y servicios que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

**TRIGÉSIMO NOVENA.-** El *control* del acceso a la información pública está menos garantizado que la reutilización. Mientras que para el primero se crea un recurso especial para su defensa que debe ser resuelto por un órgano de dudosa imparcialidad, para la reutilización se prevén los mecanismos ordinarios del procedimiento administrativo para su salvaguarda, además de un régimen sancionador específico que tipifica las infracciones y sanciones que se puedan cometer. Sería conveniente que acceso y reutilización contaran con unas mismas garantías jurídicas y que el legislador contemplara, con claridad, la responsabilidad disciplinaria, civil o penal que pueda derivarse en el suministro activo y pasivo de la información, sea para su consulta, o sea para su posterior uso. Del mismo modo, se debe profundizar en la evaluación sistemática y periódica del grado de cumplimiento de los objetivos que recogen ambas leyes, para mejorar su futura regulación, esperemos, desde un mismo cuerpo jurídico.

**CUADRAGÉSIMA.-** Mi *hipótesis* de investigación partía de considerar que el éxito de la política de reutilización de la información pública dependería de cómo se lleven a cabo las relaciones interadministrativas o, lo que es lo mismo, el contexto institucional determina el contexto económico, pues en estructuras organizativas donde exista interacción institucional, adaptación constante al entorno, servicios telemáticos interoperables y fiables y seguridad jurídica, es posible la reutilización informativa para que los ciudadanos tengan acceso a un alto porcentaje de datos públicos, que sean usados para finalidades diferentes de las que motivaron su recopilación. Puedo apuntar que, si bien puede ser este punto objetivo de análisis posterior y habría que matizar mucho sobre el particular, he corroborado la hipótesis de partida desde un enfoque preponderantemente jurídico. Así, partiendo de los postulados defendidos por autores neoinstitucionalistas como Douglas North (1993), he comprobado cómo el cambio tecnológico y el cambio institucional son las claves básicas de la evolución social y económica.

## CONCLUSIÓN FINAL DE LA INVESTIGACIÓN

---

La Transparencia, el Acceso y la Reutilización de la Información Pública ponen de manifiesto la necesidad de que los operadores sociales, institucionales y económicos confluyan en el pretendido objetivo de cohesión colectiva. De este modo, la información pública conecta Sociedad, Estado y Mercado, por cuanto del cambio institucional que promueve el correcto acceso a los datos, se deriva el cambio económico que promueve la reutilización. 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, analizado desde el Derecho a la Información puede lograr, sin duda, un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la Sociedad y el Mercado. El cambio institucional acompasa el cambio económico pero ambos emergen de las interacciones que se producen desde el paradigma de la Gobernanza, como forma de gestión pública en un Estado Social y Democrático de Derecho.



## ANEXO BIBLIOGRÁFICO: REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y BIBLIOGRAFÍA BÁSICA CONSULTADA

---

- Abella García, A. (2011). *Reutilización de información pública y privada en España. Avance de situación para agentes públicos y privados. Una oportunidad para los negocios y el empleo*. Madrid: Rooter.
- (2013). Evaluación de impacto de las estrategias de apertura y reutilización de datos públicos. En Andrés Hofmann, Álvaro Vicente Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznioto (Coord.), *La promesa del Gobierno Abierto* (pp. 303-318). Disponible en <http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/>.
- Ackerman, J. M. (Coord.). (2010). Introducción: Más allá del acceso a la información. En *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho* (pp. 11-32). México: Siglo XXI Editores.
- Ackerman, M. J. y Sandoval, I. (2005). Leyes de acceso a la información en el mundo. *Cuadernos de Transparencia*, 7, 1-65.
- Aguado i Cudolá, V. (2001). *Silencio administrativo e inactividad. Límites y técnicas alternativas*. Madrid: Marcial Pons.
- Aguiar González, F. (2013). Análisis Institucional y decisiones imparciales. En Xosé Carlos Arias Moreira y Gonzalo Caballero Mínguez (Eds.), *Nuevo Institucionalismo: Gobernanza, Economía y Políticas Públicas* (pp. 231-250). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Aguilar Fernández, S. y Jordan, A. J. (2003). Principio de precaución, políticas públicas y riesgo. *Política y Sociedad*, 40(3), 61-80.
- Aguilar Rivera, J. A. (2008). Transparencia y Democracia: claves para un concierto. *Cuadernos de Transparencia*, 10.
- Aguirre Oraa, J. M<sup>a</sup>. (2006). Libertad y seguridad, ¿un binomio compatible? En María José Bernuz Beneitez y Ana Isabel Pérez Cepeda (Dir.), *La tensión entre libertad y seguridad. Una aproximación socio-jurídica* (pp. 43-54). Logroño: Universidad de La Rioja.
- Ajenjo Fresno, N. (2004). El papel y la función de los Parlamentos Centroamericanos: cuatro casos comparados. *América Latina Hoy*, 38, 125-139.
- Alberch i Fugueras, R. (2003). *Los archivos, entre la memoria histórica y la sociedad del conocimiento*. Barcelona: Editorial UOC.
- Alcaide García, A. (2013). La hora del Cloud Computing. Estrategias de cloud computing en la Unión Europea y la Administración española. *Boletín*, 65, 42-45.
- Alcántara Sáez, M. (1997). Las tipologías y las funciones de los partidos políticos. En Manuel Mella (Ed.), *Curso de Partidos Políticos* (pp. 37-58). Madrid: Akal Ediciones.
- Aldeguer Cerdá, B. (2014a). La metodología de la Ciencia Política. En José Manuel Canales Aliende y José Juan Sanmartín Pardo (Eds.), *Introducción a la Ciencia Política* (pp. 53-72). Madrid: Editorial Universitas S.A.

- (2014b). Los sistemas y los regímenes políticos. El Estado y sus transformaciones. En José Manuel Canales Aliende y José Juan Sanmartín Pardo (Eds.), *Introducción a la Ciencia Política* (pp. 75-97). Madrid: Editorial Universitas S.A.
- Alfaro López, H. G. (2011). El derecho a la información como constructo de la realidad social. Discurso de la Información e imaginario. En Estela Morales Campos (Coord.), *Derecho a la información, bien público y bien privado: acceso comunitario y acceso individual* (pp. 1-14). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Almond, G. y Verba, S. (1963). *The civic culture*. Princeton: Princeton University Press.
- Alonso Cienfuegos, J. M. e Iglesias Moro, C. (2011). Del eGovernment al Linked Government Data: Una visión histórica sobre la gestión de la información en el Sector Público. *Boletín*, 57, 20-29.
- Alonso Espinosa, C. (2008). La información en la Red y el principio de neutralidad tecnológica: la libertad de expresión y la difusión de información administrativa. *Revista Vasca de Administración Pública*, 81, 15-61.
- Alonso Timón, A. J. (2012). El principio de transparencia como elemento vertebrador del Estado Social y Democrático de derecho. *Asamblea*, 27, 27-62.
- Álvarez Conde, E. (2000). Secretos de Estado y Constitución. *Revista Galega de Administración Pública*, 25, 27-52.
- Álvarez Martín, J. A. (2012). El descontrol de los fondos públicos. Qué hacer. *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 4, 417-433.
- Álvarez Rico, M. (1979). El derecho de acceso a los documentos administrativos. *Documentación Administrativa*, 183, 103-133.
- (1982). El principio de coordinación en el Estado de las autonomías. *Documentación Administrativa*, 196, 5-48.
- Álvarez Rico, I. y Álvarez Rico, M. (1994). Derecho de acceso a los Archivos y Registros administrativos en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común. *Revista de Administración Pública*, 135, 473-494.
- Álvaro Bermejo, C. (2003). La documentación jurídica en España: pasado, presente y futuro. *El Profesional de la Información*, 12(5), 411-415.
- Amorós Rica, N. (1960). Los documentos de la actividad administrativa en el Impuesto del Timbre. *Revista de Administración Pública*, 31, 289-338.
- Ancona López, A. (2011). Archivos y ciudadanía: el acceso a la información pública. *Revista General de Información y Documentación*, 1, 249-264.
- Anderica Caffarena, V. (2013). De la transparencia al Gobierno Abierto: activismo. *Telos: Cuadernos de Comunicación e Innovación*, 94, 74-76.
- Anduiza Perea, E., Crespo Martínez, I. y Méndez Lago, M. (1999). *Metodología de la Ciencia Política*. (3ª Ed., 2009). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Apter, D. (1991). Reconsideración del Institucionalismo. *Revista Internacional Sociales*, 129, 487-506.
- Aragó Cabañas, A. M. (1979). Notas sobre el concepto de clasificación archivística. *Boletín de Archivos*, 4-6, 51-54.

- Aranda Álvarez, E. (2013). Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 5, 214- 229.
- Aranguren Gonzalo, L. (2005). La participación ciudadana: posibilidades y retos. *Aposta*, 22, 1-23.
- Arbeloa Castillo, E. (2013). *El Derecho a una Buena Administración: responsabilidad de los cargos públicos*. Facultad de Derecho de la Universidad a Distancia, Madrid.
- Arbós i Marín, X. (2013). La calidad formal de la cooperación vertical. *Revista Vasca de Administración Pública*, 95, 167-196.
- Arce Janáriz, A. (2013). La Transparencia en la Ley. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 5, 59-68.
- Archibugi, D. (2008). *The Global Commonwealth of citizens: Towards Cosmopolitan Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Arena, F. G. (1993). Transparencia Administrativa y Democracia. *Revista Vasca de Administración Pública*, 37, 9-20.
- (1997). La transparencia administrativa. *Documentación Administrativa*, 248-249, 361-406.
- (2004). E-Government y nuevos modelos de Administración. *Revista de Administración Pública*, 163, 413-430.
- Arendt, H. (1963). *On Revolution*. New York: Penguin Books.
- (1997). *Qué es la política* (traducido por Rosa Sala). Barcelona: Paidós e Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Barcelona.
- Arenilla Sáez, M. (2010). Administración Pública y Ciencia de la Administración. En Manuel Arenilla, Sáez, Ángel Manuel Moreno Molina, Martín Bassols Coma, Rafael Entrena Cuesta y José Vilas Nogueira (Coord.), *La Administración Pública entre dos Siglos. Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar* (pp. 39-68). Madrid: Instituto de Administración Pública.
- (Dir.). (2011). Marco teórico actual de la Administración Pública. En *Crisis y Reforma de la Administración* (pp. 1-138). La Coruña: Netbiblo.
- Arenilla Sáez, M. y Redondo Lebrero, J. C. (2011). Ética, Transparencia y Participación. En Manuel Arenilla Sáez (Dir.), *Crisis y Reforma de la Administración Pública* (pp. 349-471). Oleiros, La Coruña: Netbiblo.
- Ares González, V. (2013). La Transparencia en la Unión Europea: una visión comparada. Especial referencia al derecho de acceso a la información pública. *Revista Participación Educativa*, 3.
- (2014). Los ámbitos subjetivo y objetivo de la transparencia de la actividad pública. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33.
- Arias Maiz, V. (2010). Una excepción al principio de consentimiento informado no contemplada en el artículo 6 LOPD: el uso de datos personales por medios de comunicación. En Antonio Troncoso Reigada (Dir.), *Comentario a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal* (pp. 560-575). Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi.
- Arias Moreira, X. J. y Caballero Mínguez, G. (Eds.). (2013). De la Nueva Economía Institucional al análisis institucional moderno de las Ciencias Sociales. En *Nuevo Institucionalismo: Gobernanza, Economía y Políticas Públicas* (pp. 17-40). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Arias Pou, M. (2008). Reutilización de la información y protección de datos. *Revista de Estudios Locales*, 107, 28-43.
- Ariño Ferrer, E. (1995). El deber de información de la Administración y el derecho de intimidad. *La Ley*, 3, 771-786.
- Aristóteles. (2005). *Política*. Madrid: Itsmo.
- 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.
- Arroyo Yanes, L. M. (2010). Las Administraciones Públicas y la excepción al principio e prestación del consentimiento por parte del interesado a la recogida y tratamiento de datos personales. En Antonio Troncoso Reigada (Dir.), *Comentario a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal* (pp. 536-559). Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi.
- Auby, J. M. (1981). Hacia la “transparencia” de la Administración en Francia. *Revista de Administración Pública*, 95, 315-322.
- Ávalos Aguilar, R. (1994). La crisis de la Administración Pública y sus relaciones con la caída de los paradigmas: en busca de un nuevo paradigma. *Revista de Administración Pública de México*, 86, 35-61.
- Ayala Espino, J. L. (Dir.). (1992). Los enfoques neoinstitucionalista y sistémico sobre el Estado. En *Límites del mercado. Límites del estado. Ensayos sobre economía política del Estado* (pp. 9-51). México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ayala Muñoz, J. M<sup>a</sup>., García Gómez de Mercado, F., Gutiérrez Delgado, J. M., Monedero Montero de Espinosa, J. I., Ripoll Martínez de Bedoya, M<sup>a</sup>. D., Rivero González, M., Sanz Gandasegui, F. y Vega Labella, J. I. (2000). *Título I. De las Administraciones Públicas y sus relaciones*. En Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (pp. 59-113). Madrid: Aranzadi.
- Ayuso García, M<sup>a</sup>. D. (2009). *Reutilización de la información del Sector Público en Europa: acceso y desarrollo de los contenidos digitales*. Ponencia presentada en el IX Congreso de ISKO-España sobre las Nuevas perspectivas para la difusión y organización del conocimiento (pp. 190-202), celebrado en Valencia los días 11, 12 y 13 de Marzo de 2009.
- Azurmendi Adarraga, A. (2005). Derecho a la información y Administración de Justicia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 75, 135-178.
- Bacigalupo Saggese, M. (2005). Las relaciones interadministrativas de cooperación y coordinación en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Revista de Estudios Locales*, 85, 17-27.
- Bacon, Francis. (2004). *Novum Organum*. Buenos Aires: Losada.
- Baena del Alcázar, M. (1978). *Los actos políticos del Gobierno en el Derecho español*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Presidencia.
- (1985). Introducción. En *Curso de Ciencia de la Administración* (3<sup>a</sup> Ed., 1996). (Vol. I, pp. 25-62). Madrid: Tecnos.

- Ballart Hernández, X. y Ramió Matas, C. (2000). Evolución histórica de la Administración, programas de reforma y retos de futuro. En *Ciencia de la Administración* (pp. 41-81). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ballester Martínez, B. (2011). La forja jurisprudencial del principio de transparencia. *Teoría y realidad constitucional*, 28, 385-406.
- Ballesteros Moffa, L. A. (2014). La inactividad de la Administración frente al "derecho a saber" del ciudadano. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33.
- Baño León, J. M<sup>a</sup>. (1988). La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución Española. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 24, 155-179.
- Bañón i Martínez, R. y Carrillo Barroso, E. (1997). Los enfoques para el estudio de la Administración Pública: orígenes y tendencias actuales. En *La Nueva Administración Pública* (pp. 17-50). Madrid: Alianza Editorial S.A.
- Baragli, N. (2005). Políticas públicas de transparencia. *Derecho Comparado de la Información*, 5, 21-42
- Barnés Vázquez, J. (2010). Procedimientos administrativos y nuevos modelos de gobierno. Algunas consecuencias sobre la transparencia. En Ricardo Jesús García Macho (Ed.), (pp.49-80). Madrid: Marcial Pons.
- Barrero Rodríguez, M<sup>a</sup>. C. (2013). La Disposición Adicional 1.3<sup>o</sup> del Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno y sus negativos efectos en el ámbito de aplicación del Derecho de Acceso a la Información. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 158, 221-244.
- (2014). Transparencia: ámbito subjetivo. En Emilio Guichot Reina (Coord.). *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Madrid: Tecnos.
- Barrero Rodríguez, M<sup>a</sup>. C., Guichot Reina, E. y Horgué Baena, C. (2014). Publicidad activa. En Emilio Guichot Reina (Coord.). *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Madrid: Tecnos.
- Barrio García, G. (2000). Principios de relación entre Administraciones Públicas. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 4, 67-82.
- Barros, A. (2013). Datos abiertos: ¿qué son y cuál es su utilidad? En Andrés Hofmann, Álvaro Vicente Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieta (Coord.), *La promesa del Gobierno Abierto* (pp. 259-280). Disponible en <http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/>.
- Barzelay, M. y Armajani, B. J. (1992). *Breaking though Bureaucracy. A new vision for managing in Government*. Berkeley: University of California Press.
- Bates, R. (2010). The New Institutionalism. Ponencia presentada en la conferencia *The Legacy and Work of Douglass North: Understanding Institutions and Development Economics*. Washington University in St. Louis: Center for New Institutional Social Sciences.
- Bauzá Martorell, F. J. (2014). La potestad sancionadora frente al incumplimiento de la normativa sobre acceso, transparencia y reutilización de la información. 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. 459-481). Madrid: Aranzadi.

- Becerra, R.; Liévano, M.; y Mancebo, P. (2007). Un nuevo edificio institucional para la transparencia. En Miguel Carbonell (Coord.), *Hacia una reforma de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia* (pp. 97-110). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Beck, U. (1998). Politics of risk society. In Jane Franklin (Ed.), *The politics of risk society*. London: Policy Press.
- Beetham, D. (Ed.). (1994). *Defining and Measuring Democracy*. London: Sage Publications.
- Bellver Vázquez-Dodero, A. (2007). Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional. *Revista Reforma y Democracia*, 38.
- 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.
- Beltrán Villalba, M. (2000). *La acción pública en el régimen democrático*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Beneyto Pérez, J. (1961). Técnicas informativas y Administración Pública. *Documentación Administrativa*, 48, 15-23.
- (1975). Información e integración sociopolítica. *Revista de Estudios Políticos*, 202, 205-216.
- Bentham, J. (1829). *Táctica de las asambleas legislativas*. Burdeos: Imprenta de Pedro Beaume.
- Bergareche Sainz de los Terrenos, B. (2012). Umbrales de transparencia en la era WikiLeaks. *Política Exterior*, 148, 162-171.
- Bermejo Vera, J. (1988). El secreto en las Administraciones públicas. Principios básicos y regulaciones específicas del Ordenamiento jurídico español. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 57, 17-28.
- Beyer, M. y Laney, D. (2012). *The Importance of 'Big Data': A Definition*. Stamford: Gartner.
- Blanes Climent, M. A. (2014). *La Transparencia informativa de las Administraciones Públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*. Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi.
- Blasco Díaz, J. L. (2005). Los derechos de los ciudadanos en su relación electrónica con la Administración. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 136, 791-821.
- (2007). El sentido de la transparencia administrativa y su concreción legislativa. En Ricardo Jesús García Macho (Coord.), *Derecho Administrativo de la Información y Administración Transparente* (pp. 121-150). Madrid: Marcial Pons.
- Bobbio, N. (1980). *La democracia y el poder invisible*. Barcelona: Plaza & Janés.
- (1985). *El futuro de la democracia*. Barcelona: Plaza & Janés.
- (2001). *Pensar la democracia* (1ª Reimp., 2007). México D.F.: Instituto de Investigaciones Filosóficas de la Universidad Autónoma Nacional de México.
- Bobbio, N., Matteucci, N. y Pasquino, G. (1976). *Diccionario de Política* (Vol. I y II). (14ª Ed., 2005). México: Siglo XXI Editores.
- Boddin, J. (1992). *Los seis libros de la República*. (4ª Ed., 2006). Madrid: Tecnos.
- Bodei, R. (2011). From secrecy to transparency. Reason of state and democracy. *Philosophy & Social Criticism*, 8, 889-898.

- Bogdanor, V. (Ed.). (1987). *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*: Oxford: Blackwell.
- Boin, A., Hart, O., Stern, E. y Sundelius, B. (2007). *La política de la gestión de crisis. El liderazgo público bajo presión*. Madrid: Instituto de Administración Pública.
- Boixareu Carrera, A. (1993). El refuerzo del principio de la transparencia de las actividades comunitarias. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 25, 7-23.
- Bombardelli, M. (2008). La Trasparenza nella gestione dei documenti amministrativi. In Francesco Merloni (Ed.), *La Trasparenza Amministrativa* (pp. 385-440). Milano: Giuffré Editore.
- Börzel, T. (1998). Organizing Babylon-on the different conceptions of policy networks? *Public Administration*, 46, 253-273.
- Bottomore, T. B. (1968). *Introducción a la sociología*. Barcelona: Península.
- Bourgon, J. (2007). Gobierno receptivo, responsable y respetado. Hacia una “nueva” teoría de Administración Pública. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 73(1), 5-27.
- Bouza-Brey Villar, L. (1991). Una teoría del poder y de los sistemas políticos. *Nueva Época*, 73, 119-164.
- Brandeis, L. D. (1914). *El dinero de los demás*. Barcelona: Ariel.
- Bravo Pijoan, J. (1983). El papel de la información on-line en la Administración pública. *Documentación de las Ciencias de la Información*, 7, 199-214.
- Bredin, J.-D. (2001). Secret, Transparence et Démocratie. *Pouvoirs*, 97, 5-15.
- Buchanan, J. (1991). Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Normative Implications. In Philip Petit (Ed.), *Contemporary of Political Theory*. New York: Macmillan Publishing Company.
- Buckland (1991). Information as thing. *Journal of the American Society for Information Science*, (42)5, 351-360.
- Bugaric, B. (2008). Openness and transparency in Public Law: challenges for public law. *Wisconsin International Law Journal* (22)3, 483-521.
- Burdeau, G. (1980). *Tratado de Ciencia Política*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Burk, C.F y Horton F.W. (1988). *Complete Guide to Discovering Corporate Information Resources*. New Jersey: Prentice May.
- Burkert, H. y Weiss, P. N. (2005). Towards a blueprint for a policy on public sector information. In George Aichholzer (Ed.), *Public Sector Information in the digital age*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Butler, D. E. (1964). *Estudios del comportamiento político* (1º Ed., 1958). Madrid: Tecnos.
- Caballero Mínguez, G. (2008). *El regreso de las instituciones al análisis político: la emergencia de un Nuevo Institucionalismo Transaccional*. Vigo: Servizio de Publicacións de la Universidade de Vigo.
- Cabo, D. (2013). Open Data en España. *Boletic*, 66, 41-42.
- Caiden, G. E. (1982). *Public Administration* (2ª Ed.). California: Palisades Publishers.
- (1994). Revitalización de la Administración Pública. *Reforma y Democracia*, 1, 28-48.
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (2010). *¿Qué es Gobierno Abierto? Open Government: Gobierno Abierto*. Jaén: Algodón Editores.

- Cámara Villar, G. (2007). Colaboración, coordinación y cooperación. En Francisco Balaguer Callejón, Luis Ignacio Ortega Álvarez, Gregorio Cámara Villar y José Antonio Montilla Martos (Coord.), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, (pp. 75-94). Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Caminal Badía, M. (Coord.). (1996). Introducción. La Política como Ciencia. En *Manual de Ciencia Política* (pp. 19-38). Madrid: Tecnos.
- Canales Aliende, J. M. (1986). *La Administración de la Segunda República: la organización central del Estado*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- (1987). *Panorama actual de la Ciencia de la Administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- (1997). Las Administraciones Autonómicas en España: ¿imitación o innovación? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 7-8, 139-142.
- (Dir.). (2002). *Lecciones de Gestión y Administración Pública*. Alicante: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- (2004). Crisis del Estado de Bienestar y Administración Pública. *Administración Pública y Estado de Bienestar*. Madrid: Civitas.
- (2005). Administraciones públicas y Constitución en la España del Siglo XXI. En Juan Montabes Pereira (Coord.), *Instituciones y procesos políticos: homenaje a José Cazorla* (pp. 411-426). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- (2011). Algunas reflexiones sobre el papel de la sociedad civil en la democracia actual. En Juan Emilio Cheyre, Nicolás Cobo, Pedro Tomás Nevado-Batalla y Nicolás Rodríguez (Eds.), *Fortalecimiento institucional. Transparencia y accountability para un buen gobierno* (pp. 19-30). Santiago de Chile: Universidad de Salamanca y Centro de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- (2012a). Algunas consideraciones sobre los nuevos retos de la modernización del control de las Administraciones Públicas contemporáneas. *Auditoría Pública*, 58, 19-29.
- (2012b). El futuro de la interrelación del Estado y las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. En José María Beneyto Pérez, M<sup>a</sup>. Inmaculada Rodríguez Roblero y Rafael Ripoll Navarro (Coord.), *Las competencias del Estado español en relación con el proceso autonómico y europeo* (pp. 187-214). Hospitalet de Llobregat, Barcelona: Bosch.
- (2013a). La administración pública central y periférica valenciana. En José Manuel Canales Aliende y Manuel Menéndez Alzamora (Dir.), *El sistema político y administrativo valenciano* (pp. 226-245). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- (2013b). Nuevas perspectivas y paradigmas de las políticas públicas sociales en tiempos de crisis. *Barataria*, 15, 55-72.
- (2013c). Algunas nuevas reflexiones sobre la Gobernanza. *Deliberación*, 3, 9-19.
- (2014a). El Poder Ejecutivo. En José Manuel Canales Aliende y José Juan Sanmartín Pardo (Eds.), *Introducción a la Ciencia Política* (pp. 131-141). Madrid: Editorial Universitas S.A.

- (2014b). La Gobernanza y la Administración Pública. En José Manuel Canales Aliende y José Juan Sanmartín Pardo (Eds.), *Introducción a la Ciencia Política* (pp. 157-164). Madrid: Editorial Universitas S.A.
- (2014c). Cambio institucional, liderazgo y políticas públicas. En Gema Pastor Albaladejo (Coord.), *Teoría y práctica de las políticas públicas* (pp. 455-477). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Canales Aliende, J. M. y Ávila Romero, M. (1983). Las fuentes documentales para el estudio del nacimiento y desarrollo de la administración social en España. En *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración* (pp. 7-30). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Canales Gil, A. (2010). Derecho de la información en la recogida de datos. En Antonio Troncoso Reigada (Dir.), *Comentario a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal* (pp. 396-433). Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi.
- Canavaggio, P. (2011). *El acceso a la información pública en el mundo. Un derecho humano emergente*. Ponencia presentada en el 7º Seminario Internacional de Archivos de Tradición Ibérica, celebrado del 27 de Junio al 1 de Julio de 2011 en Río de Janeiro, Brasil.
- Canel Crespo, M<sup>a</sup>. J. (2006). *Comunicación política: una guía para su estudio y práctica* (2ª Ed.). Madrid: Tecnos.
- Capo Giol, J. (1990). *Ciencia política y Derecho: otro encuentro*. Barcelona: Promociones Publicaciones Universitarias.
- Carcassonne, G. (2001). Le trouble de la transparence. *Pouvoirs*, 97, 17-23.
- Carrillo López, M. (1988). Derecho a la información y veracidad informativa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 23, 187-206.
- Carrizo Sainero, G. C. (2013). Las publicaciones oficiales en España. Sistema editorial del Gobierno y la Administración Central del Estado. *Documentación de las Ciencias de la Información*, 36, 257-272.
- Castells Arteché, J. M. (1984). El derecho de acceso a la documentación de la Administración Pública. *Revista Vasca de Administración Pública*, 10, 13-155.
- Castells Olivan, M. (2009). *Comunicación y Poder*. Madrid: Alianza Editorial S.A.
- Cazurro Barahona, V. (2010). Objeto y naturaleza de los códigos tipo. En Antonio Troncoso Reigada (Dir.), *Comentario a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal* (pp. 1747-1766). Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi.
- Cerrillo i Martínez, A. (1998). La Transparencia en la Unión Europea. En *La Transparencia Administrativa: Unión Europea y Medio Ambiente* (pp. 27-63). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- (2005). E-información: hacia una nueva regulación del acceso a la información. *Internet, Derecho y Política*, 1, 1-16.
- (Coord.). (2005). La gobernanza hoy: Introducción. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 11-36). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2006). La información del Sector Público: del acceso a la reutilización. En Agustín Cerrillo i Martínez y Alfredo Galán Galán (Coord.), *La reutilización de la información del Sector Público* (pp. 1-24). Granada: Editorial Comares.

- (2008a). Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica. En Eduardo Gamero Casado y Julián Valero Torrijos (Coord.), *La ley de Administración Electrónica: comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos* (pp. 495-522). Madrid: Aranzadi.
  - (2008b). Órganos colegiados electrónicos. En Eduardo Gamero Casado y Julián Valero Torrijos (Coord.), *La ley de Administración Electrónica: comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos* (pp. 523-552). Madrid: Aranzadi.
  - (2010a). Comunicación de datos entre Administraciones Públicas. En Antonio Troncoso Reigada (Dir.), *Comentario a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal* (pp. 1307-1329). Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi.
  - (2010b). La difusión de información pública a través de los medios electrónicos: claroscuros de la Ley de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. En Lorenzo Cotino Hueso y Julián Valero Torrijos (Coord.), *Administración Electrónica: la Ley/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España* (pp. 350-395). Valencia: Tirant Lo Blanch.
  - (2012). Fundamental interests and open data for re-use. *International Journal of Law and Information Technology*, 3, 203-222.
  - (2014). El uso de medios electrónicos en la difusión de 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. 323-366). Madrid: Aranzadi.
- Chain, C. (1997). *Gestión de información en las organizaciones* (1ª Ed.). Murcia: DM.
- Chevalier, J. (1988). Le mythe de la transparence administrative. En Phillipe Brachet, André Beynoix y M.C. Hénry-Meinieger (Eds.), *Information et transparence administratives* (pp. 239-275). Paris: Presses Universitaires de France.
- (1992). Une notion très complexe. *Problèmes Politiques et Sociaux* (La Transparence administrative), 679
- Chevalier, J. y Loschak, D. (1986). Las orientaciones de la Ciencia Administrativa. En *Ciencia Administrativa* (Vol. I, pp. 17-74). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Chinchilla Marín, C. (1988). La ejecución de las sentencias en el derecho italiano: Il guidizio de ottemperanza. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 59, 427-442.
- Cierco Siera, C. (2008). Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos a la luz de los avances de la Administración electrónica. *Revista General de Derecho Administrativo*, 19.
- Cobacho López, A. (2014). Transparencia y poder legislativo. 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. 135-158). Madrid: Aranzadi.
- Cobo Olvera, T. (Ed.). (2008). Artículo 37. Derecho de acceso a Archivos y Registros. En *El régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común. Ley*

- 30/1992, de 26 de noviembre. *Análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial* (3ª Ed.), (pp. 229-251). Madrid: La Ley.
- Codesso, F. (2011). *Derecho a la Información. Crisis del sistema político. Transparencia de los Poderes Públicos*. Madrid: Dykinson.
- Colomer, J. M. (2001). *Instituciones Políticas* (2º Ed., 2006). Barcelona: Ariel.
- Concha, G. y Naser, A. (2012). *El desafío hacia el Gobierno Abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Central y el Caribe de las Naciones Unidas.
- Constant, B. (2002). *De espíritu de la conquista y de la usurpación* (traducido por Ana Portuondo y María Luisa Sánchez-Mejía). (3º Ed., 2008). Madrid: Tecnos.
- Cook, C. S. (1993). Cambio y poder en las redes de relaciones interorganizativas. En Carles Ramió Matas y Xavier Ballart Hernández (Comp.), *Lecturas de Teoría de la Organización* (Vol. III, pp. 501-529). Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Cordero Saavedra, L. (1995). El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos y su tutela administrativa y jurisdiccional. *La Ley*, 4, 1053-1070.
- (1999). El acceso a los expedientes que contienen datos referidos al personal que presta sus servicios en las Administraciones Públicas. *Actualidad Administrativa*, 36, 987-1005.
- Cordero Sanz, C. (2007). Derecho de acceso a la información y transparencia: herramientas necesarias para la democracia en una sociedad abierta. En Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva (Coord.), *El papel del Derecho de la Información en la Sociedad del Conocimiento. El derecho de acceso a la información pública. Actas del Seminario Internacional Complutense celebrado los días 27 y 28 de Junio de 2007* (pp. 55-67). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Córdoba González, S. (2011). Los repositorios de acceso abierto: una vía para la democratización de la información y el conocimiento. En Estela Morales Campos (Coord.), *Derecho a la información, bien público y bien privado: acceso comunitario y acceso individual* (pp. 29-56). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cornella Solans, A. (2001). *Infonomía.com. La gestión inteligente de la información en las organizaciones*. Bilbao: Ediciones Deusto.
- (2004). Ley de la termodinámica informacional. *El Profesional de la Información*, 6.
- Coroan, A. y Campos, E. (2011). *Gobierno Abierto: alcance e implicaciones*. Madrid: Fundación Ideas.
- Cortés Alonso, V. (1980). Los documentos públicos. *Boletín de ANABAD*, 30(4), 559-561.
- Cortina Orts, A., (1998). *Hasta un pueblo de demonios: ética pública y sociedad*. Madrid: Taurus.
- Cotino Hueso, L. (2006). A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia. En Manuel Carrasco Durán, Francisco Javier Pérez Royo, Joaquín Urías Martínez y Manuel José Terol Becerra (Coord.), *Derecho constitucional para el Siglo XXI: Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (Vol. I, pp. 2272-2300). Madrid: Aranzadi.
- (2007). Acceso a la información pública en la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. En Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva (Coord.), *El papel del Derecho de la Información en la Sociedad del Conocimiento. El derecho de acceso a la información pública. Actas del Seminario Internacional Complutense*

- celebrado los días 27 y 28 de Junio de 2007 (pp. 68-96). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- (2008). El derecho a relacionarse electrónicamente con las Administraciones y el estatuto del ciudadano e-administrado en la Ley 11/2007 y la normativa de desarrollo. En Eduardo Gamero Casado y Julián Valero Torrijos (Coord.), *La ley de Administración Electrónica: comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos* (pp. 117-225). Madrid: Aranzadi.
- (2014). El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el gobierno abierto. En Julián Valero Torrijos y Manuel Fernández Salmerón (Coord.), *Retos y oportunidades Régimen Jurídico de la Transparencia del Sector Público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información* (pp. 37-71). Madrid: Aranzadi.
- Cousido González, P. (2014). Secretos de Estado: cambios reales, políticos y legales en la era de la transparencia. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33.
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système: Les contraintes de l'action collective*. Paris: Éditions du Seuil.
- Crozier, M. (1984). *No se cambia la sociedad por decreto*. Madrid: Instituto de Administración Pública
- (1992). *Estado Moderno, Estado Modesto: estrategia para el cambio*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.
- (1996). La necesidad urgente de una nueva lógica. En Joan Subirats Humet y Joaquim Brugué Torruella (Coord.), *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 25-55). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cruz Mundet, J. R. (2006). *La gestión de documentos en las organizaciones*. Madrid: Pirámide.
- Cruz Mundet, J. R. y Mikelarena Peña, F. (1997). *Información y documentación administrativa*. Madrid: Tecnos.
- Cudia, Ch. (2008). Trasparenza amministrativa e pretesa del cittadino all'informazione istituti/categorie di diritto pubblico y diritto privato a confronto. In Francesco Merloni (Ed.), *La Trasparenza Amministrativa* (pp. 647-692). Milano: Giuffré Editore.
- Cunill Grau, N. (2006). La Transparencia en la Gestión Pública. ¿Cómo construirle viabilidad? *Estado, Gobierno, Gestión Pública: Revista Chilena de Administración Pública*, 8, 22-44.
- Curtin, D. M. (2000). Citizens' Fundamental Right of Access to EU Information: An Evolving Digital Passepartout, *Common Market Law Review*, (37)1, 7-41.
- D'Amico, R. (1992). *Manuale di Scienza dell'Amministrazione* (3ª Ed., 1996). Roma: Edizioni Lavoro.
- Dader, J. L. (2007). El derecho de acceso a la información pública en España: Una víctima de la sensibilidad políticamente correcta. En Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva (Coord.), *El papel del Derecho de la Información en la Sociedad del Conocimiento. El derecho de acceso a la información pública. Actas del Seminario Internacional Complutense celebrado los días 27 y 28 de Junio de 2007* (pp. 97-121). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Dahl, R. (1997). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- (1999). *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.

- Dahl, R. y Lindblom, C. (1976). *Politics, Economics and Welfare*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Davara Rodríguez, M. A. (2010). El concepto de fichero en la normativa sobre protección de datos. En Antonio Troncoso Reigada (Dir.), *Comentario a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal* (pp. 213-225). Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi.
- (2013a). Buen Gobierno: Ley de Transparencia e información Pública. *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 5, 538-543.
- (2013b). El intercambio de datos entre Administraciones Públicas. *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 9, 946-952.
- David, J. (1998). Access to and Transmission of information: Position of the Media. In Veerle Dechmyn and Ian Thomson (Eds.), *Openness and Transparency in the European Union* (pp. 121-126). Maastricht: European Institute of Public Administration.
- De Castro Cid, B. (2007). *Manual de Teoría del Derecho*. Madrid: Editorial Universitas S.A.
- De la Fuente García, C. y Álvarez Espinar, M. (2013). Open Linked Data. En Andrés Hofmann, Álvaro Vicente Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieta (Coord.), *La promesa del Gobierno Abierto* (pp. 281-302). Disponible en <http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/>.
- De la Nuez Sánchez-Cascado, E. (2014). Transparencia de la actividad pública. En Elisa de la Nuez Sánchez-Cascado y Carlota Tarín Quirós (Coord.), *Transparencia y Buen Gobierno*. Madrid: La Ley.
- De la Serna Bilbao, M<sup>a</sup>. N. (2010). Fuentes accesibles al público. En Antonio Troncoso Reigada (Dir.), *Comentario a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal* (pp. 256-294). Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi.
- De Montesquieu, C. L. (1995). *Del espíritu de las leyes* (traducción Mercedes Blázquez y Pedro de Vega).. Madrid: Tecnos.
- Del Águila Tejerina, R. (2000). *La senda del mal: política y razón de Estado*. Madrid: Taurus.
- Del Campo García, E. (2013). Transiciones inacabadas, reformas estructurales e incertidumbres institucionales. *Res Pública*, 30, 93-114.
- Del Castillo Vázquez, I.-C. (2007). Transparencia, acceso a la documentación administrativa y protección de datos de carácter personal. *Foro*, 6, 231-254.
- Del Guayo Castiella, I. (2003). Las relaciones entre el Ordenamiento Jurídico estatal y los Ordenamientos Jurídicos de las Comunidades Autónomas. En Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y Pablo García Mexía, (Coord.), *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (pp. 427-465). Madrid: Montecorvo.
- (2012). Comunicación por título *Acceso de los interesados al expediente, remisión del expediente administrativo a los órganos judiciales y acceso de los ciudadanos a los archivos y registros. A propósito del Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*.
- Del Olmo Ibáñez, M. (2008). Abrir las puertas de los archivos. *Archivamos*, 70, 50-54.

- Del Portillo y Díez de Sollano, C. (1965). La información administrativa en España. En *Coloquio Internacional sobre Información Administrativa* (1ª Ed.). (pp.69-90). Alcalá de Henares, Madrid: Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno.
- Debbasch, C. (1975). *Ciencia Administrativa: Administración Pública*. (2ª Ed., 1981). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Delgado Piqueras, F. (2005). Los registros administrativos, informáticos y telemáticos. En Jesús Punzón Moraleda (Coord.), *Administraciones Públicas y Nuevas Tecnologías* (pp. 129-179). Valladolid: Lex Nova.
- Denhardt, R. B. (1993). The political heritage: from Wilson to Waldo. In *Theories of Public Organization* (7ª Ed., 2011), (pp. 45-74). Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers.
- Denhardt, R. B. y Denhardt, J. V. (2000). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. (3ª Ed., 2011). Armonk: M. E. Sharpe.
- Derlien, H. H. (1992). Observation of de State of Comparative Administration. Rather Compareble then Comparative. *Governance* (5)3, 279-311.
- Desantes Guanter, J. Mª. (1978). Derecho de la Información e Información del Derecho. *Documentación de las Ciencias de la Información*, 2, 21-24.
- (1992). La documentación, actualidad permanente. *Documentación de las Ciencias de la Información*, 15, 23-34.
- (2004). *Derecho a la información: materiales para un sistema de la comunicación*. Valencia: Fundación COSO de la Comunidad Valenciana para el Desarrollo de la Comunicación y la Sociedad.
- Díaz Fernández, A. M. (2006). Estrategias de prevención: balance desde el 11-S. *Política Exterior*, 113, 101-110.
- Díaz-Carrera López, E. (2014). Crisis de civilización y democracia amenazada: liderar en un entorno globalizado. En César Enrique Díaz-Carrera López y Antonio Natera Peral (Dirs.), *El coraje de liderar: La democracia amenazada en el Siglo XXI* (pp. 41-66). Madrid: Instituto de Administración Pública.
- Diermeir, D. y Krehbiel K. (2003). Institutionalism as a methodology. *Journal of Theoretical Politics*, 15(2), 123-144.
- Díez Bueso, L. (2002). La relevancia pública en el derecho a la información: algunas consideraciones. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 66, 213-240.
- Díez Sánchez, J. J. (2000). El control judicial de los secretos oficiales. En Francisco Sosa Wagner (Coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del Siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo* (pp. 2313-2338). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Domínguez Luis, J. A. (1995). El derecho de información administrativa: información documentada y transparencia administrativa. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 88, 537-563.
- Donati, D. (2008). Il Principio di Trasparenza in Costituzione. In Francesco Merloni (Ed.), *La Trasparenza Amministrativa* (pp. 83-130). Milano: Giuffré Editore.
- Dror, Y. (1968). *Public Policymaking: reexamined* (5ª Ed., 2003). New Brunswick: Transaction Publishers.

- Drucker, P. F. (1986). *Managing for Results*. New York: Harper y Row Publishers.
- Duchain, M. (1991). Prefacio. En Ramón Alberch i Fugueras y Joan Boadas i Raset (Eds.), *La función cultural de los archivos*. Bergara: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Duranti, L. (1994). The concept of appraisal and archival theory. *The American archivist. The American Archivists*, 57(2), 328- 344.
- Durkheim, E. (1987). *La división social del trabajo*. Madrid: Akal.
- Easton, D. (1973). *Enfoques sobre Teoría Política*. (2º Reimp., 1992). Buenos Aires: Amorroutu.
- Eaves, D. (2009). *Three Laws of Open Data*.  
 Disponible en <http://eaves.ca/2009/09/30/three-law-of-open-government-data/>
- Echeverri Uruburu, A. (2013). "Wikileaks" y los "Arcana Imperii". En Loreto Corredoira y Alfonso y Lorenzo Cotino Hueso (Dir.), *Libertad de expresión e información en Internet. Amenazas y protección de los derechos personales* (pp. 325-338). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Eckstein, H. (1979). On the «Science» of the State. *Daedalus*, 108(4), 1-20.
- Éito Brun, R. (2002). ¿La colaboración será libre? *El Profesional de la Información*, 11(1), 34-45.  
 — (2007). La ingeniería documental: su posible aproximación académica. *El Profesional de la Información*, 4, 490-496.
- Embid Irujo, A. (1994). El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos. En Jesús Leguina Villa y Miguel Sánchez Morón (Dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (pp. 99-125). Madrid: Tecnos.
- Emmerich, G. E. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2, 67-90.
- Enériz Olaichea, F. J. (2013). El proyecto de Ley de Transparencia: transparencia de la actividad pública y publicidad activa. *Revista Aranzadi Doctrinal*, 1, 21-34.
- Entrena Cuesta, R. (1986). Las relaciones interadministrativas. *Autonomías*, 5, 71-80.
- Epstein, D. y O'Halloran, S. (1999). *Delegating powers. A transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Escapa Castro, L. (2012). Movilidad por las nubes. *Boletic*, 62, 37-41.
- Escobar de la Serna, L. (2001). *Derecho de la Información* (3ª Ed., 2004). Madrid: Dykinson.  
 — (Dir.). (2002). Teoría General del Derecho de la información. En *Derecho de la Información* (3ªEd., 2004). (pp. 33-70). Madrid: Dykinson.
- Esteve Pardo, J. (2013a). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Madrid: Marcial Pons.  
 — (2013b). *La nueva relación entre Estado y sociedad: aproximación al trasfondo de la crisis*. Madrid: Marcial Pons.
- Etzioni, A. (2010). Is transparency the best disinfectant? *The Journal of Political Philosophy*, (18) 4. 389-404.
- Evans, P. (2004). Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and Potencial of Deliberation. *Studies in Comparative International Development*, (38)4, 30-52.

- Farré Tous, S. (2010). Concepto de dato de carácter personal. En Antonio Troncoso Reigada (Dir.), *Comentario a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal* (pp. 1103-1124). Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi.
- Fenster, M. (2006). The opacity of Transparency. *Iowa Law Review*, 91, 885-949.
- Fernández Montalvo, R. (2000). *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*. Madrid: Marcial Pons.
- Fernández Ramos, S. (1997). *El Derecho de Acceso a los Documentos Administrativos*. Madrid: Marcial Pons.
- (2002). Algunas proposiciones para una Ley de acceso a la información. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 105, 881-916.
  - (2003). *Los concejales y el acceso a la información. El derecho de los concejales de acceso a la documentación local*. Granada: Editorial Comares.
  - (2006). El régimen jurídico de la reutilización comercial de la información del Sector Público: sujetos destinatarios y tipos de información. En Agustín Cerrillo i Martínez y Alfredo Galán Galán (Coord.), *La reutilización de la información del Sector Público* (pp. 25-50). Granada: Editorial Comares.
  - (2007a). Diez anotaciones para una ley española de acceso a la información. En Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva (Coord.), *El papel del Derecho de la Información en la Sociedad del Conocimiento. El derecho de acceso a la información pública. Actas del Seminario Internacional Complutense celebrado los días 27 y 28 de Junio de 2007* (pp. 122-135). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
  - (2007b). El acceso a la información pública y su control político. En Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva (Coord.), *El papel del Derecho de la Información en la Sociedad del Conocimiento. El derecho de acceso a la información pública. Actas del Seminario Internacional Complutense celebrado los días 27 y 28 de Junio de 2007* (pp. 249-266). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
  - (2009). *El derecho de acceso a la información ambiental*. Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi.
  - (2011). Aproximación al Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos. En Ángel Sánchez Blanco, Miguel Ángel Domínguez-Berrueta de Juan y José Luis Rivero Ysern (Coord.), *El nuevo derecho administrativo: libro homenaje al prof. Dr. Enrique Rivero Ysern* (pp. 127-137). Madrid: Marcial Pons.
  - (2012a). Aproximación a la Ley 7/2011 de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía. *Administración de Andalucía*, 82, 13-72.
  - (2012b). Algunas proposiciones para una Ley de acceso a la información. *Boletín Comparado de Derecho Mexicano*, 105, 881-916.
  - (2013). El acceso a la información en el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. *Revista Aragonesa de Administración Pública, Monografías XIV*, 233-298.
  - (2014). El ámbito subjetivo de la normativa sobre transparencia del sector público. Problemas y disfunciones. 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. 105-134). Madrid: Aranzadi.
- Fernández Rodríguez, T. R. (2012). Sobre los límites constitucionales del poder discrecional. *Revista de Administración Pública*, 187, 141-170.
- Fernández Salmerón, M. (1977). *Introducción al Derecho de la Información*. Barcelona: A.T.E.
- (2005). La difusión de información administrativa en Internet y la protección de datos personales: análisis de un proceso de armonización jurídica. *Nuevas Políticas Públicas*, 1, 307-342.
  - (2012). *La cesión de datos personales en las administraciones públicas*. Distinción de figuras afines. Abstract de la Conferencia celebrada el día 25 de Mayo de 2004 en la sede de la Agencia Catalana de Protección de Datos.
  - (2014). Procedimiento administrativo e información del sector público. 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. 281-321). Madrid: Aranzadi
- Fernández Salmerón, M. y Valero Torrijos, J. (1977). La difusión de información administrativa en Internet y la protección de los datos personales: análisis jurídico de un proceso de armonización. En Antonio Troncoso Reigada (Dir.), *Transparencia administrativa y protección de datos personales* (pp. 223-262). Madrid: Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid.
- Fernández-Pirla Martínez, M. (2013). Crisis de civilización y transparencia como valor emergente. *Auditoría Pública*, 59, 69-76.
- Ferraro Cibeli, A. (2009). Administración, Estado y Gobernanza. En *Reinventado el Estado. Por una Administración Pública democrática y profesional en Iberoamérica* (pp. 25-102). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ferreiro Yacigi, A. (2013). Causales de reserva y recursos: el equilibrio virtuoso entre la transparencia y la defensa de los bienes jurídicos que justifican proteger cierta información. En Andrés Hofmann, Álvaro Vicente Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieta (Coord.), *La promesa del Gobierno Abierto* (pp. 51-67).
- Disponible en <http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/>.
- Fleury, S. (2002). El desafío de la gestión de las redes de actores. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 12-13, 221-247.
- Florini, A. (1999). *Does the Invisible Hand Need a Transparency Glove? The Politics of Transparency*. Paper presented at the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington D.C., United States of America.
- (Ed.). (2006). Introduction. The battle over transparency. In *The Right to Know: Transparency for an Open World* (pp. 1-16). New York: Oxford University Press.
- Frederickson, H. G. (1996). Comparing the Reinventing Government with the New Public Administration. *Public Administration Review* 56(3), 263-269.
- Freire, J. (2013). Un proyecto en construcción: Gobierno Abierto. *Telos: Cuadernos de Comunicación e Innovación*, 94, 44-47.

- Fukuyama, F. (2005). *State building Governance et Ordre du monde au XXIème siècle*. Paris: La Table Ronde.
- Fumega, S. y Scrollini, F. (2013). Primeros aportes para diseños de políticas de datos abiertos en América Latina. *Derecho Comparado de la Información*, 21, 1.
- Gaete González, E. A. (2000). El documento en general. En *Instrumento público electrónico* (3ª Ed., 2009). (pp. 77-126). Barcelona: Bosch.
- Galán Galán, A. (2000). Comunicación pública. En Joaquín Tornos Mas y Alfredo Galán Galán (Coord.), *La comunicación pública: información administrativa al ciudadano* (pp. 23-146). Madrid: Marcial Pons.
- (2003). La responsabilidad por la actividad informativa de la administración en el marco de los servicios de la sociedad de la información. *Revista de Estudios de Juventud*, 61, 17-41.
- Galeano, E. (1993). *El libro de los abrazos*. Madrid: Siglo XXI.
- Gallardo Castillo, Mª. J. (2011). Transparencia, Poder Público y Derecho Administrativo. En Ángel Sánchez Blanco, Miguel Ángel Domínguez-Berrueta de Juan y José Luis Rivero Ysern (Coord.), *El Nuevo Derecho Administrativo: libro homenaje al Prof. Dr. Enrique Rivero Ysern* (165-177). Salamanca: Ratio Legis Librería Jurídica.
- Gamero Casado, E. (2008). Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración electrónica: su posición en el sistema de fuentes. En Eduardo Gamero Casado y Julián Valero Torrijos (Coord.), *La ley de Administración Electrónica: comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos* (pp. 57-116). Madrid: Aranzadi.
- (2009). Interoperabilidad y administración electrónica: conéctense, por favor. *Revista de Administración Pública*, 179, 291-332.
- Gamero Casado, E. y Martínez Gutiérrez, R. (2008). El Derecho Administrativo ante la "Era de la Información". En Eduardo Gamero Casado y Julián Valero Torrijos (Coord.), *La Ley de Administración Electrónica: comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos* (pp. 29-56). Madrid: Aranzadi.
- García Costa, F. M. (2014). El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. 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. 483-504). Madrid: Aranzadi.
- García de Enterría Martínez-Carande, E. (1964). *La Administración Española: estudios de Ciencia Administrativa* (6ª Ed., 1999). Madrid: Civitas.
- (1995). *Democracia, Jueces y Control de la Administración*. Madrid: Civitas.
- García de Enterría Martínez Carande, E. y Fernández Rodríguez, T. R. (2011). *Curso de Derecho Administrativo* (15ª Ed.). Madrid: Civitas.
- García García, E. (2013). Big Data. El reto de tratar de forma efectiva una ingente cantidad de información. *Boletic*, 62, 26-31.
- García García, J. y Cárcaba García, A. (2008). Utilización de formatos abiertos en la difusión de información financiera y presupuestaria de la Administración Pública local. *Internet, Derecho y Política*, 7.

- García Macho, R. J. (Coord.). (2010). El Derecho a la información, la publicidad y transparencia en las relaciones entre la Administración, el ciudadano y el público. En *Derecho Administrativo de la Información y Administración Transparente* (pp. 27-48). Madrid: Marcial Pons.
- García Pérez, J. F. (2011). Propiedad intelectual: la información como bien público y bien privado. En Estela Morales Campos (Coord.), *Derecho a la información, bien público y bien privado: acceso comunitario y acceso individual* (pp. 81-96). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- García Pérez, M<sup>a</sup> S. (2005). La legislación española y el Derecho de acceso a la documentación de los archivos públicos. *Anales de Documentación*, 8, 71-90.
- García Rivero, C. y Kotzé, H. (2012). La Teoría de la Democracia a examen en África. *Revista Española de Ciencia Política*, 30, 75-94.
- García Saura, P. J. (2014). El acceso abierto a los resultados de la actividad académica e investigadora ("Open Government" y "Open Access" en las Universidades: ¿difusión en abierto y acceso directo a la producción científica?). 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. 711-741). Madrid: Aranzadi.
- García-Moreno Rodríguez, F. (2005). La implementación de las Nuevas Tecnologías por el Derecho Administrativo como solución acorde y óptima, ante los actuales y cada vez más complejos retos a los que debe enfrentarse en su actuar: En particular, la utilización medial por las Administraciones Públicas de los Sistemas de Información Geográfica. En Alfonso Murillo Villar y Santiago Agustín Bello Paredes (Coord.), *Estudios Jurídicos sobre la Sociedad de la Información y Nuevas Tecnologías, con motivo del XX Aniversario de la Facultad de Derecho* (pp. 303-342). Burgos: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Burgos.
- (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 Juan Emilio Cheyre, Nicolás Cobo, Pedro-Tomás Nevado-Batalla y Nicolás Rodríguez (Eds.), *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.
- (2013a). Aproximación al objeto de la Ley 8/2013, de 26 de Junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas: Algunas consideraciones previas a tener en cuenta para su mejor comprensión y alcance. En Julio Castelao Rodríguez (Coord.), *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas* (pp. 55-81). Madrid: La Ley.
- (2013b). Fines comunes que los poderes públicos, a través de sus respectivas políticas, deben perseguir para lograr un medio urbano sostenible. En Julio Castelao Rodríguez (Coord.), *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas* (pp. 100-119). Madrid: La Ley.
- (2014). El derecho de acceso a la información en materia medioambiental como técnica de protección integral del medio ambiente: aspectos más reseñables de su aplicación y potencialidades futuras a desarrollar. *Revista Internacional de Derecho Ambiental*, 8, 133-166.

- García-Pelayo y Alonso, M. (2009). El buen y el mal gobierno. Las ideas de la intencionalidad política en un fresco de Ambrogio Lorenzetti. En *Obras Completas* (Vol. II, 2ª Ed.). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García-Trevijano Garnica, E. (1996). Materias clasificadas y control parlamentario. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 48, 145-178.
- Garde Roca, J. A. (2004). La evaluación de políticas y su institucionalización en España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30-31, 11-28.
- Gardner, J. (1990). *On leadership*. New York: Free Press.
- Garoupa, N. y Stephen, F. (2004). Optimal Law Enforcement with Legal Aid. *Economica*, 71, 493-500.
- Garrido Cuenca, N. (1998). *El acto de gobierno. Un análisis de los ordenamientos Francés y Español*. Barcelona: Cedecs.
- Garrido Falla, F. (1980). *Comentarios a la Constitución* Madrid: Civitas.
- (2010). Garrido Falla, F., Palomar Olmeda, A. y Losada González, H. (2010). *Tratado de Derecho Administrativo* (Vol. I: Parte General y Conclusión). Madrid: Tecnos.
- Garriga Portolá, M. (2013). *¿Por qué no se reutilizan los datos abiertos?* Conferencia impartida en el I Congreso Internacional sobre Open Government celebrado los días 21 y 22 de Noviembre de 2013 en Valencia.
- Gascón Hernández, J. (1955). Cooperación y administración. *Revista de Administración Pública*, 17, 139-178.
- Giannini, M. S. (1991). *El poder público: Estados y Administraciones Públicas* (traducción de Luis Ortega). Madrid: Cívitas.
- Giménez Chornet, V. (2012). Acceso de los ciudadanos a los documentos como transparencia de la gestión pública. *El Profesional de la Información*, 21(5), 504-508.
- Ginnett, R. L., Hughes, R. L. y Gordon, J. C. (2002). *Leadership: enhancing the lessons of experience*. Boston: McGraw-Hill.
- Golembiewski, R. T. (1977). A critique of “Democratic Administration” and its supporting ideation. *American Political Science Review*, 71, 1488-1507.
- Gómez Camarero, C. (2003). Las nuevas formas de comunicación de la Administración con el ciudadano. *Anales de Documentación*, 6, 109-119.
- Gómez Fernández-Cabrera, J. (2000). *Derecho y Administración Pública en Internet*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Gómez Manresa, Mª. F. (2014). El acceso a la información en materia de ordenación del territorio y urbanismo. 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. 559-585). Madrid: Aranzadi.
- Gómez-Reino y Carnota, E. (1975). El Derecho a la Información: una disciplina que nace. *Documentación Administrativa*, 166, 59-76.
- (1976). El principio de publicidad de la acción del Estado y la técnica de los secretos oficiales. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 8, 115-133.

- González Bustos, M<sup>a</sup> A. (2009). El acceso de los ciudadanos a la información administrativa. *Actualidad Administrativa*, 10, 11-45.
- González Jiménez, M. y Obregón Nevado, J. L. (2012). De las Administraciones Públicas y sus relaciones. En José Antonio Moreno Molina (Dir.) y Marcos Francisco Massó Garrote y Francisco Pleite Guadamillas (Coord.), *Procedimiento y Proceso Administrativo Práctico* (Tomo I, 2<sup>a</sup> Ed), (pp. 115-155). Madrid: La Ley.
- González Pérez, J. (2006). *Corrupción, ética y moral en las Administraciones Públicas* (2<sup>a</sup> Ed., 2014). Cizur Menor (Pamplona): Civitas.
- et González Navarro, F. (2012). (Dir.). De las Administraciones Públicas y sus relaciones. En *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Pública y del Procedimiento Administrativo Común* (5<sup>a</sup> Ed.), (pp. 316-416). Madrid: Civitas-Thomson Reuters.
- Goodnow, F. (2010). Política y Administración. Funciones primarias del Estado. *Encrucijada*, 6, 1-11.
- Granovetter, M. (2001). Coase Revisited: Business Groups in the Modern Economy. En Mark Granovetter y Robert Swedberg (Ed.), *The Sociology of Economic Life* (pp. 93-130). Boulder: Westview Press.
- Greif, A. y Kingston, C. (2011). Institutions: Rules or Equilibria? En Norman Schofield y Gonzalo Caballero Mínguez (Eds.), *Political Economy of Institutions; Democracy and Voting* (pp. 13-43). New York: Springer-Verlag.
- Guerrero Orozco, O. (2009). Reflexiones sobre la Ciencia de la Administración Pública. *Convergencia*, Núm. Extr., 73-90.
- jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información* (pp. 669-709). Madrid: Aranzadi.
- Guichot Reina, E. (2003). El nuevo Derecho europeo de acceso a la información pública. *Revista de Administración Pública*, 160, 283-316.
- (2007). Acceso a la información en poder de la Administración y protección de datos personales. *Revista de Administración Pública*, 173, 407-445.
- (2010). Comunicación de datos por las Administraciones Públicas a sujetos privados. En Antonio Troncoso Reigada (Dir.), *Comentario a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal* (pp. 1024-1057). Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi.
- (2011). *Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas* (170/2011). Madrid: Fundación Alternativas.
- (2012). El proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas. *Administración de Andalucía*, 84, 89-134.
- (Coord.). (2014a). Transparencia: aspectos generales. En *Transparencia, Derecho de Acceso a la Información y Buen Gobierno: estudio de la Ley 19/2013, de 9 de Diciembre* (pp. 35-62). Madrid: Tecnos.
- (Coord.). (2014b). Límites a la transparencia y el acceso a la información. En *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* (pp. 97-142). Madrid: Tecnos.
- Guillén Camarés, J. (2014). Transparencia y acceso a la información pública en el Derecho de la Competencia. 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. 669-709). Madrid: Aranzadi.
- Gulick, L. (1990). Reflections on public Administration, past and present. *Public Administration Review*, 50(6), 435-445.
- Gunnarsson, C. (1991). What is New and What is Institutional en the New Institutional Economics? *Escandinavian Economic History Review*, 39(1), 43-67.
- Habermas, J. (1999). *Teoría de la acción comunicativa: racionalidad de la acción* (Vol. I). Taurus: Madrid.
- Hadfield, G. K. (2005). The many Legal Institutions that Support Contractual Commitments. En Claude Ménard y Mary Shirley (Eds.), *Handbook of New Institutional Economics* (pp. 175-203). Dordrecht: Springer.
- Hall, P. y Rosemary, T. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, (44)5, 936- 957.
- Heald, D. (2006). Varieties of Transparency. En Christopher Hood y David Heald (Eds.), *Transparency: The key to better governance?* (pp. 25-43). Oxford: Oxford University Press.
- Heifetz, R. A. y Linsky, M. (2003). *Liderazgo sin límites*. Barcelona: Paidós.
- Held, D. (2007). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial S.A.
- Heras Lasanta, M. (2011). Trabajo de Investigación sobre *Reutilización de datos del Sector Público. Aplicación a la gestión de incendios forestales* Madrid: Universidad Complutense de Madrid
- Hernández Flores, J. de J. (2011). Información: un derecho y factor de desarrollo. En Estela Morales Campos (Coord.), *Derecho a la información, bien público y bien privado: acceso comunitario y acceso individual* (pp. 97-112). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Heywood, A. (1994). *Political Ideas and Concepts*. London: Macmillan.
- Hoff, K. y Stiglitz, J. (2001). *Modern economic theory and development*. Oxford: Oxford University Press.
- Hollrah, R. (2005). La protección de la privacidad frente a la transparencia gubernamental. *Derecho Comparado de la Información*, 6, 103-154.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Horton, F. W. y Burk, C. (1988). *InfoMap: A complete Guide to Discovering Corporate Information Resources*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Hughes, O. E. (1996). La Nueva Gestión Pública. En Joan Subirats Humet y Joaquim Brugué Torruella (Coord.), *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 101-132). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ibarra Palafox, F. (2009). Poderes privados y transparencia. *Derecho Comparado de la Información*, 14, 111-168.
- Inglehart, R. (1998). *Modernización y Postmodernización. El cambio cultural, político y económico en 43 sociedades*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- (2000). Globalization and postmodern values. *Washington Quarterly* (23)1, 215-228.
- (2004). *Human beliefs and values: A cross-cultural sourcebook based on the 1999-2002 values surveys*. México: Siglo XX Editores.

- Inglehart, R. y Welzel, C. (2006). *Modernización, cambio cultural y democracia. La secuencia del desarrollo humano* (traducido por María Teresa Casado Rodríguez). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Innerarity, D. (2003). Políticas de la naturaleza en la sociedad del conocimiento. *Revista de Estudios Políticos*, 122, 317-329.
- Jegouzo, I. (1994). El Derecho a la Transparencia Administrativa: el acceso de los administrados a los documentos administrativos. *Documentación Administrativa*, 239, 11-32.
- Jellinek, G. (2000). *Teoría General del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Jiménez Nieto, J. I. (1978). *Concepto y método de la Administración Pública*. Madrid: Tecnos.
- Jiménez Plaza, M. I. (2006). *El derecho de acceso a la información municipal*. Madrid: Iustel.
- Jinesta Lobo, E. (2003). Transparencia administrativa y Derecho de acceso a la información administrativa. *Ivstitia*, 201-202.
- Johnson, N. (1975). The place of institutions in the study of politics. *Political Studies Review*, (23)2 y 3, 271-283.
- Jordan, G. (1990). Policy Community Realism Versus An Anti-Theory. *Political Studies*, 38, 38, 470-484.
- Kant, I. (1998). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres; Crítica de la razón práctica; La paz perpetua* (13ª Ed., 2004). México, D.F.: Porrúa.
- Kaufmann, D. y Bellver Vázquez-Dodero, A. (2005, Julio). *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*. Ponencia presentada en la Conferencia del Fondo Monetario Internacional sobre Transparencia e Integridad, Washington D.C, United States of America.
- Kaufmann, D. y Kraay, A. (2002). *Growth without Governance* (Policy Research Working Paper, n° 2928). World Bank, Washington D.C., United States of America.
- Keman, H. (1997). Approaches to the Analysis of Institutions. In Bernard Steunengerg and Frans Van Vught, *Political institutions and public policy. Perspectives on European Decision Making* (pp. 1-27). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Kessler, D. (2001). L'entreprise entre transparence et secret. *Pouvoirs*, 97, 33-46.
- Knack, S. y Keefer, P. (1997). Does Social Capital Haave an Economic Payolf? A Cross-Country Investigation. *Quarterly Journal of Economics*, (4)112, 1251-1288.
- Knight, J. (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambrigde: Cambrigde University Press.
- König, K. (2010). La administración característica de la sociedad civil como tipo de Administración. En Manuel Arenilla Sáez (Coord.), *La Administración Pública entre dos Siglos. Libro homenaje a Mariano Baena del Alcázar* (pp. 1187-1199). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lane, J. E. (2000). *The New Institutional Politics. Performance and outcomes*. London: Routledge.
- Langrod, G. (1973). *Tratado de Ciencia Administrativa* (2ª Ed., 1977). Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.
- Lasagabaster Herrarte, I. (2010). El Derecho Administrativo de la información. En Ricardo Jesús García Macho (Coord.), *Derecho Administrativo de la Información y Administración Transparente* (pp.103-120). Madrid: Marcial Pons.

- Le Clainche, M. (1988). Le médiateur et la transparence administrative. En Phillipe Brachet, André Beynoix y M.C. Hénry-Meinieger (Eds.), *Information et transparence administratives* (pp. 71-75). Paris: Presses Universitaires de France.
- Leftwich, A. (Ed.). (1984). *What is Politics? The Activity and its Study*. Oxford: Basil Blackwell.
- Leive, D. H. y Molina, J. E. (2007). La calidad e la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*, 45, 17-46.
- Leoni, F. (1975). La información como componente política de la estructura social. *Revista de Estudios Políticos*, 203, 213-224.
- Lessig, L. (2001). *El código y otras leyes del ciberespacio*. Madrid: Taurus.
- Linares Gil, M. I. (2008). Identificación y autenticación de las Administraciones Públicas. En Eduardo Gamero Casado y Julián Valero Torrijos (Coord.), *La ley de Administración Electrónica: comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos* (pp. 281-316). Madrid: Aranzadi.
- (2014). El acceso a la información tributaria. 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. 743-763). Madrid: Aranzadi.
- Linde Paniagua, E. (1981). *La coordinación de las Administraciones Públicas en la Constitución Española de 1978*. Madrid: Servicio de Publicaciones del Ministerio de Justicia, D.L.
- (2014). *Las transformaciones del Derecho Público en nuestro tiempo*. Madrid: Colex.
- Lipjhart, A. (2000). *Modelos de Democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Lipset, S. M. y Schneider, W. (1978). *Anti-semitism and Israel: A report on public opinion*. Manuscript for the American Jewish Committee.
- Lipset, S. M. y Rokkan, S. (1967). *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. New York: Free Press.
- Llop Ribalta, M<sup>a</sup>. D. (2012). Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno en los Parlamentos. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 4, 66-83.
- Locke, J. (1991). *Dos ensayos sobre el gobierno civil*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Lonsdale, J. (2007). Ayudando al gobierno a ser receptivo, responsable y respetado: reacción a Jocelyne Bourgon. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 73(1), 31-37.
- López Castellano, F. y García Quero, F. (2013). Instituciones y desarrollo: perspectiva desde la heterodoxia. En Xosé Carlos Arias Moreira y Gonzalo Caballero Mínguez (Eds.), *Nuevo Institucionalismo: Gobernanza, Economía y Políticas Públicas* (pp. 81-102). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- López Merino, F. (2009). Cap. 13. Las administraciones públicas entre el secreto y la transparencia. En *El acto de certificación* (pp.641-690). Madrid: La Ley.
- Lowndes, V. y Roberts, M. (2013). *Why Institutions Matter? The New Institutionalism in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lozano Cutanda, B. (2014). El BOE como tablón edictal único y otras medidas de simplificación administrativa. *Diario La Ley*, 8398.

- Mackenzie, W. (1967). *Política y Ciencia Social*. Madrid: Aguilar.
- Malaret García, E. (2007). Los servicios públicos informacionales: la emergencia de los nuevos servicios públicos en la sociedad de la información y del conocimiento. *Revista Catalana de Dret Públic*, 35, 16820091-206.
- Manganaro, F. (2009). L'evoluzione del principio di trasparenza. *Astrid Rassegna*, 3.
- Manteca Valdelande, V. (2009). Requisitos generales de los documentos en las Administraciones Públicas. Resoluciones y Acuerdos. *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 12, 1774-1789.
- Manyika, J., Chui, M., Brown, B., Bughin, J., Dobbs, R., Roxburgh, Ch. y Hung, A. (2011). *Big Data: The next frontier for innovation, competition and opportunity*. Chicago: McKinsey Global Institute.
- Maquiavelo, N. (2010). *El Príncipe*. Madrid: Alianza Editorial S.A.
- Marandola, M. (2005). El sistema de las Creative Commons. *El Profesional de la Información*, 4, 285-289.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- Marcos Martín, C. y Soriano Maldonado, L. (2011). Reutilización de la información del Sector Público y Open Dara en el contexto español y europeo. Proyecto Aporta. *El Profesional de la Información*, 3, 291-297.
- Mariñez Navarro, F. (2012). *El debate abierto del gobierno abierto*. Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Cartagena, Colombia, del 30 de Octubre al 2 de Noviembre de 2012.
- Martín Delgado, I. (2008). Identificación y autenticación de los ciudadanos. En Eduardo Gamero Casado y Julián Valero Torrijos (Coord.), *La ley de Administración Electrónica: comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos* (pp. 317-368). Madrid: Aranzadi.
- (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.
- Martín González, Y. (2013). Política europea de reutilización de la información del Sector Público. De la norma jurídica al portal de datos abiertos. *Revista Universitaria Europea*, 19, 113-134.
- Martín Mateo, R. (1970). El consorcio como institución jurídica. *Revista de Administración Pública*, 61, 9-42.
- Martínez Bargueño, M. (1987). *Teoría y práctica de la Información Administrativa al ciudadano*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Martínez Capdevila, C. (2005). La transparencia en la Unión Europea. *Cuadernos de Derecho Público*, 26, 169-194.
- Martínez Gutiérrez, R. (2009). *Administración Pública Electrónica*. Madrid: Civitas.

- (2010). Régimen Jurídico del intercambio electrónico de datos, documentos y certificaciones entre administraciones. *Revista de Administración Pública*, 183, 359-391.
- (2014). La responsabilidad patrimonial en el acceso, la difusión y la reutilización de la información. 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. 427-458). Madrid: Aranzadi.
- Martínez Manzanedo, R. (2012). El Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95) en el contexto de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. *Revista Española de Control Externo*, 14(41), 81-96.
- Martínez Martínez, R. (2014). De la opacidad a la casa de cristal. El conflicto entre privacidad y transparencia. 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. 241-280). Madrid: Aranzadi.
- Martínez Pastor, E. (2007). Transparencia en la publicidad institucional de la Administración Pública. En Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva (Coord.), *El papel del Derecho de la Información en la Sociedad del Conocimiento. El derecho de acceso a la información pública. Actas del Seminario Internacional Complutense celebrado los días 27y 28 de Junio de 2007* (pp. 55-67). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Martínez Val, J. M<sup>a</sup>. (Ed.). (2000). *Diccionario Enciclopédico de Tecnología*. Madrid: Síntesis.
- Martín-Retortillo Baquer, L. (2012). Crisis económica y transformaciones administrativas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 153, 89-110.
- Marx, K. (2004). *Sobre la cuestión judía*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Mayntz, R. (1978). *Sociología de la Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Maznoli, C. (2008). La Trasparenza come diritto alla pubblicità. In Francesco Merloni (Ed.), *La Trasparenza Amministrativa* (pp. 45-68). Milano: Giuffré Editore.
- Meijer, A. J. (2009). Comprendiendo la transparencia informática. La nueva transparencia en el sector público desde una perspectiva premoderna, moderna y posmoderna. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 2, 43-58.
- Meilán Gil, J. L. (2007). Administración Pública para la democracia. *Anuario da Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña*, 11, 493-506.
- Meinecke, F. (1983). *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Mella Márquez, M. (Ed.) (1997). *Curso de Partidos Políticos*. Madrid: Akal.
- (2003). Estado, partidos políticos y movimientos sociales ante el reto de la globalización. *Temas para el Debate*, 103 (Ejemplar dedicado a: El Estado necesario), 28-30.
- Ménard, C. y Shirley, M. (2010). *The contribution of Douglass North to New Institutional Economics*. Ponencia presentada en la conferencia *The Legacy and Work of Douglass North: Understanding Institutions and Development Economics*. Washington University in St. Louis: Center for New Institutional Social Sciences.

- Mendel, T. (2004). *Freedom of Information: a Comparative Legal Survey*. (2ª Ed., 2008). Paris: UNESCO.
- Méndez Rodríguez, E. Mª. (2003). La descripción de documentos electrónicos a través de metadatos: una visión para la Archivística desde la nueva e-Administración. *Revista d'Arxiux*, 1, 47-82.
- Mendo Carmona, C.; Ramos Simón, L. F.; Arquero Avilés, R; del Valle Gastaminza, F.; y Botezán y Botezán, I. (2013). Del acceso a la reutilización, del dato al documento: una visión conceptual de la información pública. *Revista Española de Documentación Científica*, 36(3).
- Menéndez Alzamora, M. (Coord.). (2007). El poder. Las perspectivas contemporáneas. En *Sobre el poder* (pp. 141-208). Madrid: Tecnos.
- (2013). La desigualdad política ante la crisis del Estado Social. *Barataria*, 15, 143-149.
- (2014). La Política y el Poder. En José Manuel Canales y José Juan Sanmartín (Eds.), *Introducción a la Ciencia Política* (pp. 23-34). Madrid: Editorial Universitas S.A.
- Merino, M. (2007). El desafío de la transparencia organizacional. En Miguel Carbonell y Jorge Bustillos Roñequí (Coord.), *Hacia una reforma de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia* (pp. 127-140). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Merloni, F. (Ed.). (2008). Trasparenza delle istituzioni e principio democratico. In *La Trasparenza Amministrativa* (pp. 3-27). Milano: Giuffrè Editore.
- Meseguer Yebra, J. (2013). *La transparencia en las Administraciones Públicas: el procedimiento de acceso a la información pública*. Barcelona: Bosch.
- Messenet, M. (1975). *La Nouvelle Gestion Publique: Pour un État sans Bureaucratic*. Paris: Editions Hommes et Techniques.
- Mestre Delgado, J. F. (1993). *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*. Madrid: Civitas.
- (2003). Nuevas Tecnologías y Administración Pública. *Documentación Administrativa*, 265-266, 117-135.
- Metcalf, L. y Richards, S. (1989). *La modernización de la Gestión Pública*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Miccoli, M. (1997). Il commercio telematico: una nuova realtà nel campo del diritto. *Diritto e Impresa*, 3.
- Michels, R. (1991). *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna* (5º Reimp., 2008). Madrid: Amorrortu Ediciones.
- Mill, J. S. (2007). *Del gobierno representativo*. Madrid: Tecnos.
- Mill, J. S. (2008). *Sobre la Libertad* (3º Reimp.). Madrid: Tecnos.
- Miralles López, R. (2010). Seguridad de la información y protección de datos personales. En Antonio Troncoso Reigada (Dir.), *Comentario a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal* (pp. 762-782). Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi.
- Mock, W. (1999). On the centrality of information law: a rational choice discussion of information law and transparency. *John Marshall Journal of Computer & Information Law*, (17), 1069-1100.
- Moe, T. M. (2005). Power and Political Institutions. *Perspectives on Politics*, (3)2, 215-233.
- Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el Sector Público*. Barcelona: Paidós.

- Moretón Toquero, A. (2014). Los límites del derecho de acceso a la información pública. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33.
- Moreu Carbonell, E. (2005). *La Administración Anunciante. Régimen Jurídico de la publicidad institucional*. Madrid: Aranzadi.
- Morlino, L. (2010). *Introducción a la investigación comparada*. Madrid: Alianza Editorial S.A.
- Muller, E. N., Pesonen, P. y Jukam, T. O. (1980). Support for the freedom of assembly in western democracies. *European Journal of Political Research*, 8, 256-288.
- Muñoz Soro, J. F. y Bermejo Latre, J. L. (2014). La redefinición del ámbito objetivo de la transparencia y el derecho de acceso a la información del sector público. 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. 189-239). Madrid: Aranzadi.
- Naessens, H. (2010). Ética Pública y Transparencia. En Eduardo Rey Tristán y Patricia Calvo González (Eds.), *Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica. Actas del XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, celebrado en Santiago de Compostela del 15 al 18 de Septiembre de 2010* (pp. 2113-2130). Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.
- Naidu, S. P. (1996). *Public Administration: Concepts and Theories*. (Reimp., 2005). New Delhi: New Age International Publishers.
- Naser, A. y Concha, G. (2013). Hacia una ruta crítica para la construcción de datos públicos. En Andrés Hofmann, Álvaro Vicente Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieta (Coord.), *La promesa del Gobierno Abierto* (pp. 319-337).  
Disponible en <http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/>.
- Natale, M. (1978). *Catechismo republicano per l'istruzione del popolo e la rovina dei tiranni*. Vico Equense, Nápoli: Generoso Procaccini.
- Natera Peral, A. (2001). *El liderazgo político en la sociedad democrática*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Nebot Monferrer, C. (2014). Análisis económico de la tarificación y los criterios para la fijación de los costes en materia de acceso y reutilización de la información. 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. 407-424). Madrid: Aranzadi.
- Nieto García, A. (1975). La vocación del Derecho Administrativo en nuestro tiempo. *Revista de Administración Pública*, 76, 9-30.  
— (2001). *Estudios de Derecho y Ciencia de la Administración*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.  
— (2002). *El pensamiento burocrático*. Granada: Editorial Comares.
- Niño Rodríguez, A. y Sanz Díaz, C. (2012). Los archivos, la intimidad de las personas y los secretos de Estado. *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, 34, 309-342.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Núñez Fernández, E. (1999). *Organización y gestión de archivos*. Gijón: Trea.

- Núñez Lagos, R. (1986). Documento público y autenticidad de fondo. En *Estudios de Derecho Notarial* (Vol. II). Madrid: Instituto de España.
- Olías de Lima-Gete, B. (1977). La Ciencia de la Administración en España. *Documentación Administrativa*, 176, 91-110.
- Oliver, D. (1991). *Government in the United Kingdom: The search for Accountability, Effectiveness and Citizenship*. Milton Keynes: Open University Press.
- Olmeda Gómez, J. A. (Dir.). (1999). Presentación. En *Ciencia de la Administración*. (3ª Reimpresión, 2007). (Vol. I, pp. 21-46). Madrid, España: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Olmedo Palacios, M. (2014). La Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. *Diario La Ley*, 8237.
- Olson, M. (1993). Dictatorship, Democracy and Development. *American Political Science Review*, 87(3), 567-576.
- Ortiz de Zárate Tercero, A. (2013). La ciudadanía puede enmendarla. Análisis sobre la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. *Apuntes*, 12, 1-10.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). Gobierno catalizador. Mejor llevar el timón que remar. En *La reinención del gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público* (traducido por Marco Aurelio Galmarini y Fernando Pardo). (pp. 55-84). Barcelona: Paidós.
- Oslazk, O. (2012). Gobierno Abierto: Promesas, supuestos, desafíos. Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual de la Red Inter-Americana de Educación en la Administración Pública (INPAE), por título *Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa*, celebrada el 25 de Abril de 2012 en San Juan de Puerto Rico.
- Ostrom, V. (1974). *The intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama: The University Alabama Press.
- Palomar Olmeda, A. (2014). El control judicial de las decisiones en materia de transparencia administrativa. 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. 505-534). Madrid: Aranzadi.
- Parada Vázquez, J. R. (1993). *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre* (pp. 71-100). Madrid: Marcial Pons.
- (1999). *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común (estudios, comentarios y texto de la Ley 30/92)*. Madrid: Marcial Pons.
- (2004). *Derecho Administrativo I, Parte General* (15ª Ed.). Madrid: Marcial Pons.
- (2014). Los servicios públicos en España. En Alfredo Arismendi Aguana y Jesús Caballero Ortiz (Coord.), *El Derecho Público a comienzos del Siglo XXI: estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías* (Vol. 2, pp. 1845-1870). Madrid: Civitas.
- Pardo López, M<sup>a</sup>. M. (2014). Transparencia, acceso y reutilización de la información en la Administración de Justicia y el Poder Judicial. 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. 159-187). Madrid: Aranzadi.

- Parejo Alfonso, L. J. (1993). Las relaciones entre las Administraciones Públicas en el Título 1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común. En *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración: seminario celebrado en Barcelona el 7 de mayo de 1993* (pp. 15-40). Barcelona: Instituto de Estudios Autonómicos.
- (2008). Gestión electrónica de los procedimientos. En Eduardo Gamero Casado y Julián Valero Torrijos (Coord.), *La ley de Administración Electrónica: comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos* (pp. 409-454). Madrid: Aranzadi.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Pasquier, M. y Villeneuve, J.-P. (2004). Les entraves politiques et administratives à la transparence gouvernementale. *Revue économique et sociale*, 62, 69-78.
- (2007). Barreras de la organización a la transparencia. Una tipología y análisis del comportamiento de la organización tendente a prevenir o restringir el acceso a la información. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 1, 169-186.
- Pastor Albaladejo, G. (2001). Información y comunicación. En Olías de Lima-Gete (Coord.), *La Nueva Gestión Pública* (pp. 254-289). Madrid: Prentice Hall.
- Pendás García, B. (2013). Comparecencia para informar en relación con el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. En *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 301, X Legislatura.
- Peña Díez, J. F. (2010). De una Administración prestacional a una relacional en el Estado de las autonomías. Luces y sombras de una experiencia inédita. *Documentación Administrativa*, 286-287, 59-78.
- Peón Pérez, J. L. (2005). Los servicios de información y documentación en la administración pública actual. *Documentación de las ciencias de la información*, 28, 123-134.
- (2006). La organización de los servicios de documentación de las Administraciones Públicas en España. *Revista General de Información y Documentación*, 1, 139-155.
- Pérez Herrero, E. (2002). Los filtros de accesibilidad a los documentos públicos. *VEGUETA*, 6, 23-44.
- Pérez i Velasco, M<sup>a</sup>. M. (2006). Intercambio de datos entre administraciones públicas. *Internet, Derecho y Política*, 2, 45-51.
- Pérez Latre, F. J. (2009). Once claves que el marketing y la publicidad aportan a la comunicación institucional. En Juan Manuel Mora García de Lomas (Ed.), *10 Ensayos de comunicación institucional* (pp. 215-237). Pamplona: EUNSA Ediciones de la Universidad de Navarra.
- (2011). *La publicidad y los medios*. Pamplona: EUNSA Ediciones de la Universidad de Navarra.
- Peschard, J. (2013). Del Gobierno Abierto a la transparencia proactiva: la experiencia del IFAI en 2012. En Andrés Hofmann, Álvaro Vicente Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieto (Coord.), *La promesa del Gobierno Abierto* (pp. 27-50).  
Disponible en <http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/>.

- Peters, B. G. (1999). *El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa.
- (2006). Democracia y Administración Pública: la conexión emergente. *Administración & Ciudadanía*, (1)1, 29-46.
- Pierson, P. (2000). Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Piñar Mañas, J. L. (2009). *Seguridad, Transparencia y protección de datos: el futuro de un necesario e incierto equilibrio*, Madrid: Fundación Alternativas.
- (2010a). Concepto de dato de carácter personal. En Antonio Troncoso Reigada (Dir.), *Comentario a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal* (pp. 184-212). Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi.
- (2010b). Transparencia y Protección de datos: las claves de un equilibrio necesario. En Ricardo Jesús García Macho (Coord.) *Derecho Administrativo de la Información y Administración Transparente* (pp. 81-102). Madrid: Marcial Pons.
- Pioggia, A. (2008). La Trasparenza dell'organizzazione e della gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni. In Francesco Merloni (Ed.), *La Trasparenza Amministrativa* (pp. 693-720). Milano: Giuffré Editore.
- Piotrowsky, S. J. (2009). Is Transparency Sustainable? *Public Administration Review*, 2, 359–361.
- (2010). What is Transparency? In *Transparency and Secrecy. A reader linking literature and contemporary debate* (pp. 1-17). Plymouth: Lexington Books.
- Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- Pollit, C. (1993). *El gerencialismo y los servicios públicos. La experiencia anglo-americana*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Pollit, C. y Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pomed Sánchez, L. A. (1989). *El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ponti, B. (2008). I dati di fonte pubblica: Coordinamento, Qualità e Riutilizzo. In Francesco Merloni (Ed.), *La Trasparenza Amministrativa* (pp. 405-421). Milano: Giuffré Editore.
- Popper, K. R. (2014). *Después de la sociedad abierta*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Portes, A. (2013). *Sociología económica: una investigación sistemática*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Porto Ancona, A. (2011). Archivos y ciudadanía: el acceso a la información pública. *Revista General de Información y Documentación*, 21(1), 249-264.
- Potel, J. (2012). “Big Data”. *Boletic*, 62, 46-47.
- (2013). Open Data: innovación y monetización. *Boletic*, 66, 36-37.
- Powell, W. W. y DiMaggio P. J. (1999). *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.

- Prats i Catalá, J. (2010). Políticas de Buena Administración para la Administración General del Estado en España. Un enfoque de gobernanza democrática. En Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Manuel Villoria Mendieta (Dirs.), *Gobernanza Democrática y Fiscalidad* (pp. 25-55). Madrid: Tecnos.
- Prieto Álvarez, T. (2010). Todavía seguimos hablando de los "actos políticos"... En Manuel Arenilla Sáez, Ángel Manuel Moreno Molina, Martín Bassols Coma, Rafael Entrena Cuesta y Mariano Baena del Alcázar (Coord.), *La administración pública entre dos siglos: (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo): Homenaje a Mariano Baena del Alcázar* (pp. 1249-1272). Madrid: Instituto de Administración Pública.
- Przeworski, A. (1999). Minimalis conception of democracy: a defense. In Ian Saphiro and Casiano Hacker-Cordns (Eds.), *Democracy's Values (Contemporary Political Theory)*, (pp. 23-56). Cambridge: Cambridge University Press.
- (2004). The Last Instance: Are Institutions the Primary Cause of Growth? *European Journal of Sociology* 45(2), 165-188.
- Putman, R. (1993). The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. *American Prospect*, 13, 35-42.
- Querol Fernández, F. (2000). *La filosofía del derecho de K.Ch.F.Krause*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- (Coord.). (2013). *Liderazgo: Hoja de Ruta*. Zaragoza: Ediciones Universidad San Jorge.
- Ramió Matas, C. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Madrid: Tecnos.
- Ramírez Alujas, A. V. (2011). Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Revista Enfoques*, 15, 99-125.
- (2012). Gobierno Abierto es la respuesta. ¿Cuál era la pregunta? *Más Poder Local*, 12, 14-22.
- Ramos González, M. A. (2010). Gestión de soportes y documentos. En Antonio Troncoso Reigada (Dir.), *Comentario a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal* (pp. 867-898). Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi.
- Ramos Simón, L. F. (2003). La reutilización de la información del sector público. Aproximación al contenido de la propuesta de Directiva 2002. *Revista General de Información y Documentación*, 2, 59-96.
- 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, 40-59. .
- Rams Ramos, L. (2008). *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*. Madrid: Reus.
- (2014). El acceso a los sistemas de información geográfica y su reutilización. 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. 587-629). Madrid: Aranzadi
- Razquin Lizarraga, J. A. (2010). Los derechos ambientales de información, participación y justicia y su régimen en la Comunidad Autónoma Vasca. *Revista Vasca de Administración Pública*, 87-88, 867-904.

- (2011). La transparencia y la participación pública en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. *Revista Jurídica de Navarra*, 51, 123-154.
- Rego Blanco, M<sup>a</sup>. D. (2008). Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas. En Eduardo Gamero Casado y Julián Valero Torrijos (Coord.), *La Ley de Administración Electrónica: comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos* (pp. 369-408). Madrid: Aranzadi.
- 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.
- Rhoads, J. B. (1989). *The role of archives and Record Management in national information systems*. Paris: UNESCO.
- Rhodes, R. A. W. (1997). El Institucionalismo. En David Marsh y Gerry Stoker (Eds.), *Teoría y métodos de la Ciencia Política* (pp. 53-68). Madrid: Alianza Editorial S.A.
- (2005). La nueva gobernanza. Gobernar sin gobierno. En Agustí Cerrillo i Martínez (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 99-122). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ricks, A. (1979). Record Management as an archival function. *Archivum*, XXVI.
- Ridley, F. F. (1975). *The Study of Politics: Political Science and Public Administration*. London: George Allen & Unwin.
- Rivas Leone, J. A. (2003). El Neo-Institucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión Política*, 9, 37-46.
- Rivero Ortega, R. (2011). Simplificación administrativa y administración electrónica: objetivos pendientes en la trasposición de la Directiva de Servicios, *Revista Catalana de Derecho Público*, 42, 115-138.
- Rivero Ysern, E. (1976). Las relaciones interadministrativas. *Revista de Administración Pública*, 80, 39-81.
- Roberts, S. (2006). *Blacked out: Government Secrecy in the Information Age*. New York: Cambridge University Press.
- Roche Cárcel, J. A. (2013). La frágil construcción de la democracia en la Grecia Antigua y la búsqueda del orden en la teoría democrática moderna y contemporánea. *Res Publica*, 30, 15-58.
- Rodríguez Bolívar, M. P., López Hernández, A. M. y Caba Pérez, M<sup>a</sup> del C. (2006). Contextos culturales e información digital gubernamental. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* (72)2, 285-310.
- Rodríguez Bravo, B. (2002). *El documento. Entre la tradición y la renovación*. Gijón: Ediciones Trea.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (1993). *Principios de ética pública*. Madrid: Montecorvo.
- (1995). La transparencia en la Administración Pública. *Revista Vasca de Administración Pública*, 42, 447-466.
- (2006). Las reformas administrativas en los últimos veinte años. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña*, 10, 963-992.
- (2007). Sobre la transparencia en la Administración Pública. *Revista de Estudios Locales*, 103, 28-39.

- (2011). El derecho fundamental al a buena administración de instituciones públicas y el derecho administrativo. En Carmen María Ávila Rodríguez y Francisco Javier Gutiérrez Rodríguez (Coord.), *El derecho a una buena administración y la ética pública* (pp. 77-106). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- (2012). *Sujetos obligados a la transparencia*. Publicación en el periódico La Región de fecha 11 de Junio de 2012 (última consulta el 13 de Noviembre de 2014).
- Rodríguez-Pose, A. (1999). Instituciones y desarrollo económico. Ciudad y Territorio. *Estudios Territoriales*, 122, 775-784.
- Rohr, J. A. (1986). *To Run a Constitution: The legitimacy of the Administrative State*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Rollnert Liern, G. (2014). La regulación del Derecho de acceso a la información pública mediante ley ordinaria: problemática jurídico-constitucional. En Julián Valero Torrijos y Manuel Fernández Salmerón (Coord.), *Retos y oportunidades Régimen Jurídico de la Transparencia del Sector Público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información* (pp. 73-104). Madrid: Aranzadi.
- Romeo Casabona, C. M. (2010). Persona identificada o identificable, el afectado o interesado y el procedimiento de disociación en la protección de datos de carácter personal. En Antonio Troncoso Reigada (Dir.), *Comentario a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal* (pp. 226-256). Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi.
- Rose, R. (1994). *El Gran Gobierno. Un acercamiento desde los programas Gubernamentales*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Rousseau, J. J. (2002). *Contrato Social*. Barcelona: RBA.
- Ruiz Astiz, J. (2013). La concepción del archivo en la sociedad de la información: PARES como motor del cambio. *Revista General de Información y Documentación*, 1, 65-96.
- Ruiz-Rico Ruiz, C. (2013). La transparencia en el Derecho Autonómico: un análisis constitucional. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 6, 192- 202.
- Sainz Moreno, F. (1991). Secreto e información en el Derecho Público. En Sebastián Martín-Retortillo-Baquer (Coord.), *Estudios sobre la Constitución Española, en homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría* (Vol. III: La Corona, las Cortes Generales, del Gobierno y de las Administraciones Públicas). Madrid: Civitas.
- (Dir.). (2004). Secreto y Transparencia. En *Estudios para la Reforma de la Administración Pública* (pp. 165-178). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Salazar Ortuño, E. (2014). Transparencia y acceso a la información ambiental. 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. 537-558). Madrid: Aranzadi.
- Salvat Martinrey, G. (2010). De la burocracia a la proximidad de la Administración Pública en la sociedad de la información. *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*, 84, 112-121.
- San Martín Rodríguez, J. L. (2012). Hacia la ética pública por la transparencia. *BOLETIC*, 62, 42-43.

- Sánchez Blanco, A. (2008). De la actividad archivística como función pública y de su incidencia en los derechos de los ciudadanos y en la buena administración. *Revista General de Derecho Administrativo*, 17.
- Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M. (2007). Un derecho fundamental a acceder a la información pública. En Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva (Coord.), *El papel del Derecho de la Información en la Sociedad del Conocimiento. El derecho de acceso a la información pública. Actas del Seminario Internacional Complutense celebrado los días 27 y 28 de Junio de 2007* (pp. 7-42). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- (2013). Transparencia y acceso a la información pública ¿son lo mismo? Por un derecho fundamental a acceder a la información pública. En Loreto Corredoira y Alfonso y Lorenzo Cotino Hueso (Dir.), *Libertad de expresión e información en Internet: amenazas y protección de los derechos personales* (pp. 285-324). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2014). El «día después» de la Ley de transparencia. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33.
- Sánchez Ferrer, L. (1996). *Políticas de reforma universitaria en España: 1983-1993*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- Sánchez Ferriz, R. (2003). El Derecho de la Información como ordenación. En Ignacio Bel Mallen y Loreto Corredoira y Alfonso (Coord.), *Derecho de la Información* (pp. 31-46). Barcelona: Ariel.
- (2004). *Delimitación de las libertades informativas: (fijación de criterios para la resolución de conflictos en sede jurisdiccional)*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Sánchez González, J. J. (2001). *La Administración Pública como Ciencia: su Objeto y su Estudio*. (1ª Ed.). México D.F., Plaza y Valdés.
- Sánchez Medero, G. (2014). Los Partidos Políticos. En José Manuel Canales Aliende y José Juan Sanmartín Pardo (Eds.), *Introducción a la Ciencia Política* (pp. 175-190). Madrid: Editorial Universitas S.A.
- Sánchez Medero, R. (2014). La Comunicación Política. En José Manuel Canales Aliende y José Juan Sanmartín Pardo (Eds.), *Introducción a la Ciencia Política* (pp. 375-383). Madrid: Editorial Universitas S.A.
- Sánchez Morón, M. (1992). La coordinación administrativa como concepto jurídico. *Documentación Administrativa*, 230-231, 11-30.
- (1995). El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente. *Revista de Administración Pública*, 137, 31-55.
- Sánchez Sánchez, Z. (2011). Nuevos retos en la Administración Local del S. XXI: transparencia, nuevas tecnologías y mayor participación. En Ángel Sánchez Blanco, Miguel Ángel Domínguez-Berrueta de Juan y José Luis Rivero Isern (Coord.), *El Nuevo Derecho Administrativo: libro homenaje al Prof. Dr. Enrique Rivero Ysern* (429-445). Salamanca: Ratio Legis Librería Jurídica.
- Sandel, M. J (2006). *Public Philosophy: Essays on Morality in Politics*. Harvard University Press.
- Sanmartín Pardo, J. J. (2014). La Ciencia Política y la Ciencia de la Administración. En José Manuel Canales Aliende y José Juan Sanmartín Pardo (Eds.), *Introducción a la Ciencia Política* (pp. 35-51). Madrid: Editorial Universitas S.A.

- Santamaría Pastor, J. A. (2010). *La Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, Comentario*. Madrid: Iustel.
- Sanz Larruga, F. J. (2008). Documentos y archivos electrónicos. En Eduardo Gamero Casado y Julián Valero Torrijos (Coord.), *La ley de Administración Electrónica: comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos* (pp. 455-494). Madrid: Aranzadi.
- Sanz Rubiales, I. (2014). La información sobre residuos: derechos y deberes de los operadores jurídicos. En Fernando García-Moreno Rodríguez (Dir.), *Comentarios Sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de Julio, de Residuos y Suelos Contaminados* (pp. 555-572). Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi.
- Sanz Salla, C. O. (2010). El derecho a la información administrativa en la era digital: una aproximación al derecho norteamericano. En Ricardo Jesús García Macho (Coord.), *Derecho Administrativo de la Información y Administración Transparente* (pp. 203-230). Madrid: Marcial Pons.
- Saramago, J. (2004). *Ensayo sobre la lucidez* (Trad. Pilar del Río). Madrid: Alfaguara.
- Sarre, M. y Serrano, S. (2004). Autonomía y transparencia. *Derecho Comparado de la Información*, 3, 217-233.
- Sartori, G. (1984). *La Política: lógica y método en las Ciencias Sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1987). *¿Qué es la democracia?* (1ª Ed., 2003). Madrid: Taurus.
- Savoi, D. J. (1995). What is Wrog with the New Public Management. *Canadian Public Administration Review*, 38(1), 112-121.
- Sayed, T. y Bruce, D. (1998). Police Corruption: toward a working definition. *African Security Review*, 7(2), 3-21.
- Scartascini, C. y Tommasi, M. (2013). De la Nueva Economía Institucional al análisis institucional moderno de las Ciencias Sociales. En Xosé Carlos Arias Moreira y Gonzalo Caballero Mínguez (Eds.), *Nuevo Institucionalismo: Gobernanza, Economía y Políticas Públicas* (pp. 157-180). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Schellenberg, T. R. (1959). *Modern archives: principles and techniques*. Chicago: University of Chicago Press.
- Schumpeter, J. A. (1952). *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (4ª Ed., 1971). (Traducido por José Díaz). Madrid: Aguilar.
- Searle, J. R. (2006). ¿Qué es una institución? *Revista de Derecho Político*, 66, 89-120.
- Seligman, L. G. (1950). The Study of Political Leadership. *American Political Science Review*, 44(4).
- Sendín García, M. A. (2014). El Consejo de transparencia y buen gobierno. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33.
- Sened, I. (1991). Contemporary Theory of Institutions in Perspective. *Journal of Theoretical Politics*, 3, 379-402.
- Smart, B. (1989). La política de la verdad y el problema de la hegemonía. En Octavio Uña Juárez, Román Reyes Sánchez y Javier Vericat Montesinos (Ed.), *Conocimiento y comunicación*. (pp. 231-246). Barcelona: Montesinos Editor.

- Söderman, J. (2001). El derecho fundamental a la buena administración. *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, 214, 8-14.
- Solernou Viñolas, A. (2006). Los datos personales como límite a la reutilización de la información del Sector Público. En Agustín Cerrillo i Martínez y Alfredo Galán Galán (Coord.), *La reutilización de la información del Sector Público* (pp. 83-120). Granada: Editorial Comares.
- Sommermann, K.-P. (2010). La exigencia de una Administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del Estado de Derecho. En Ricardo Jesús García Macho (Coord.), *Derecho Administrativo de la Información y Administración Transparente* (pp.7-26). Madrid: Marcial Pons.
- Soto Lostal, S. (2011). *El derecho de acceso a la información, el Estado Social y el Buen Gobierno*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Soto Valle, J. I. (2009). Transparencia y participación ciudadana en los gobiernos locales. *Revista de Estudios Locales*, 116, 18-27.
- Starobinski, J. (1971). La transparencia del cristal. En *Jean-Jaques Rousseau. La transparencia y el obstáculo* (Traducido por Santiago González, 1983). (pp. 311-327). Madrid: Taurus.
- Stiglitz, J. E. (1999). *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*. Oxford: Oxford Amnesty Lecture.
- Subirats Humet, J. (1994) Los estudios de Ciencia de la Administración en España. En Ramón Cotarelo García (Dir.), *Las Ciencias Sociales en España. Historia inmediata crítica y perspectivas* (Vol. I: Ciencia Política y de la Administración, pp. 57-68). Madrid: Complutense.
- Tajadura Tejada, J. (2002). El principio de cooperación en el Estado autonómico: concepto, presupuestos y fines. *Anuario Jurídico de La Rioja*, 8, 73-104.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En Rafael Bañón Martínez y Ernesto Carrillo Barroso (Comp.), *La Nueva Administración Pública* (pp. 281-312). Madrid Alianza Editorial S.A.
- Taylor, C. (2006). *Imaginario sociales modernos*. Barcelona: Paidós.
- Tella Albareda, M<sup>a</sup>. D. (1997). “El artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución Española. Aproximación a su contenido y aplicación, *Autonomías*, 2, 205-242.
- Thoening, J.C. (2003). Institutional Theories and Public Institution: Traditions and Appropriateness. In Peters, G. y Pierre, J. (eds.), *Handbook of Public Administration* (pp. 127-148). London: Sage Publications.
- Timsit, G. (2006). E=R.E.S ¿El nuevo retorno del Estado?: reflexiones sobre la experiencia francesa. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* 72(4), 605-623.
- Toboso López, F. (2013). De la Nueva Economía Institucional al análisis institucional moderno de las Ciencias Sociales. En Xosé Carlos Arias Moreira y Gonzalo Caballero Mínguez (Eds.), *Nuevo Institucionalismo: Gobernanza, Economía y Políticas Públicas* (pp. 205-230). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Troncoso Reigada, A. (2008). Transparencia administrativa y protección de datos personales. En Antonio Troncoso Reigada (Coord.), *Transparencia administrativa y protección de datos personales: V Encuentro entre Agencias Autonómicas de Protección de Datos Personales, celebrado el día 28*

- de octubre de 2008 en la Real Casa de Correos de Madrid* (pp. 23-188). Madrid: Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid.
- (2009). Reutilización de información pública y protección de datos personales. *Revista General de Información y Documentación*, 19, 243-264.
- Turati, F. (1908). Mercoledì, 17 giugno 1908. Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati. XXII Legislatura, Sessione 1904 - 1908 (13/06/1908 - 0/06/1908). Volume (XIX), I Sessione dal 13/06/1908 al 30/06/1908 (pp. 22921-22966). Roma: Tipografia Camera dei Deputati.
- Uña Juárez, F. O. (2008). El análisis de los emisores y receptores en la comunicación de masas. En Maximiliano Fernández Fernández (Coord.), *Comunicación en la sociedad red: la construcción mediática de la realidad* (pp. 47-63). Ávila: Universidad Católica de Ávila.
- (2009). *Nuevos ensayos sobre sociología y comunicación*. Madrid: Editorial Universitas S.A.
- Uña Juárez, F. O., Reyes Sánchez, R. y Vericat Montesinos, J. (1989). Introducción. En *Conocimiento y comunicación*. Barcelona: Montesinos Editor.
- Valencia Sáiz, A. (1997). Democracia, nuevas tecnologías y comunicación: nuevas respuestas y viejos problemas dentro de la Teoría de la Democracia. *Sistema*, 136, 85-101.
- (1998). Democracia, ciudadanía y ecologismo político. *Revista de Estudios Políticos*, 102, 77-94.
- (2004). Ciudadanía ecológica: una noción subversiva dentro de una política global. *Revista de Estudios Políticos*, 120, 269-300.
- (2009). El reto de la ciudadanía ante la crisis ecológica. *Papeles de Relaciones Sociales y Cambio Global*, 105, 25-37.
- Valencia Sáiz, A. y Arias Maldonado, M. (2003). Claves de la emergente política medioambiental española: sostenibilidad, gobernanza y europeización. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 28-29, 23-40.
- (2004). Claves de la emergente política medioambiental española: sostenibilidad, gobernanza y europeización. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 28-29, 23-40.
- Valencia Sáiz, A. y Arias Maldonado, M. y Vázquez García, R. (2010). *Ciudadanía y Conciencia Medioambiental en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Valero Torrijos, J. (2008). Acceso a los servicios y a la información por medios electrónicos. En Eduardo Gamero Casado y Julián Valero Torrijos (Coord.), *La ley de Administración Electrónica: comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos* (pp. 235-280). Madrid: Aranzadi.
- (2012). El acceso y la reutilización de la información administrativa: implicaciones jurídicas del proceso de modernización tecnológica de las Administraciones Públicas en su actual y futura configuración (1). *Diario La Ley*, 7800.
- (2014). Acceso, reutilización y gestión avanzada de la información en el ámbito de la administración sanitaria: implicaciones jurídicas desde la perspectiva de la innovación tecnológica. 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. 631-667). Madrid: Aranzadi.
- Vallés Casadevall, J. M. (2000). *Ciencia Política. Una introducción* (1º Ed.). Barcelona: Editorial Ariel.
- Vallespín Oña, F. (2000). *El futuro de la política*. Madrid: Taurus.
- Vanaclocha Bellver, F. J. (1997). Representación política y elecciones. El liderazgo político. En Jaime Pastor Verdú y Andrés de Blas Guerrero (Coord.), *Fundamentos de Ciencia Política*. Madrid: Universidad Nacional a Distancia.
- Vaquer Caballería, M. (2011). El criterio de la eficiencia en el Derecho Administrativo. *Revista de Administración Pública*, 186, 91-135.
- Vargas, C. D. (2011). Del Estado Tradicional al de Gestión Pública. En *La globalización del e-Gobierno y la transparencia de la información pública*. (pp. 39-64). Madrid: Delta Publicaciones.
- Vargas-Machuca Ortega, R. (2012). *La buena democracia. Claves de su calidad*. Granada: Universidad de Granada.
- Veblen, T. V. (2008). *La teoría de la clase ociosa*. Madrid: Alianza Editorial S.A.
- Vega Castro, J. L. (2006). El régimen jurídico de la comercialización de la información pública como garantía del mercado europeo: servicio público y mercado. En Agustín Cerrillo i Martínez y Alfredo Galán Galán (Coord.), *La reutilización de la información del Sector Público* (pp. 121-159). Granada: Editorial Comares.
- Velasco Caballero, F. (1998). *La información administrativa al público*. Madrid: Montecorvo.
- Velasco Rico, C. I. (2014). La cuestión competencial en la Ley 19/2013, de 9 de Diciembre: ¿de qué margen disponen las CC.AA. en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno? *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33.
- Vergara, R. (2004). La transparencia como problema. *Cuadernos de Transparencia*, 5, 1-50.
- Vial Solar, T. (2010). La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esquema general y regulación del derecho de acceso a la información. *Anuario de Derecho Público*, 1, 114-143.
- Vilalta Reixach, M. (2006). Nuevas formas de cooperación territorial: las organizaciones asociativas de entes locales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 300-301, 299-330.
- Vilas, C. M. (2000). ¿Más allá del “Consenso de Washington”? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional. *Revista Reforma y Democracia*, 18, 1-30.
- Villanueva Villanueva, E. (2011). Seguridad, transparencia y derechos humanos. Notas preliminares de un tema de frontera. *Derecho Comparado de la Información*, 17, 165-183.
- Villaverde Menéndez, I. (1993). Derecho a ser informado y el artículo 20.1 de la Constitución española. En *Estudios de derecho Público en homenaje a Ignacio de Otto* (pp. 545-581). Oviedo: Universidad de Oviedo.
- (1995). *Los derechos del público*. Madrid: Tecnos.
- (2008). *Publicidad registral y datos personales. Una especial mención al caso de los Registros Civil, de la Propiedad y Mercantil*. Madrid: Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid.

- Villoria Mendieta, M. (2005). Ética en el Sector Público y calidad de la democracia. *Sistema*, 184-185, 275-295.
- (2010). La democratización de la Administración Pública: marco teórico. En Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Manuel Villoria Mendieta (Dir.), *Gobernanza democrática y fiscalidad* (pp. 87-118). Madrid: Tecnos.
- (2012). Algunas reflexiones sobre la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. *Boletín de Función Pública del INAP*, 9, 5-10.
- (2014a). Liderazgo Público y Corrupción. En César Enrique Díaz-Carrera López y Antonio Natera Peral (Dir.), *El coraje de liderar: La democracia amenazada en el Siglo XXI* (pp. 91-114). Madrid: Instituto de Administración Pública.
- (2014b). *La publicidad activa en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno: posibilidades e insuficiencias*. Govern Obert: Generalitat de Catalunya.
- Waldo, D. (1956). *Perspectives on Administration*. Alabama: University of Alabama.
- Warren, S. y Brandeis, L. D. (1890). Right to Privacy. *Harvard Law Review*, (4)5.
- Weber, M. (2005). *El Político y el Científico*. Madrid: Alianza Editorial S.A.
- Weingast, B. R. (1996). Political Institutions: rational choice perspectives. In Robert Goodin and Hans-Dieter Klingemann (Eds.), *A New Handbook of Political Science* (pp. 167-190). Oxford: Oxford University Press.
- Werner, A. F. (2008). Transparencia y el gobierno electrónico: dos herramientas del buen gobierno en el proceso de democratización. *Razón y Palabra*, 61.
- White, L. D. (1964). *Introducción al Estudio de la Administración Pública*. México: Compañía General de Ediciones.
- Wildavsky, A. (1987). A Culture theory of responsibility. In Jane Lane (Ed.), *Bureaucracy and public choice*. London: Sage.
- Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets and Relational Contracting*. New York: Free Press.
- (1989). *Las Instituciones Económicas del Capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, W. (1985). Estudio de la Administración. En Waldo Dwight (Ed.), *Administración Pública. La Función Administrativa, los Sistemas de Organización y otros aspectos*. México: Trillas.
- Wright, D. (1978). *Understanding Intergovernmental Relations public policy and participants' perspectives in local, state, and national governments*. Belmont: Duxbury Press.
- Xalabander Plantada, R. (2006). Copyright como límite a la comercialización de la información pública. En Agustín Cerrillo i Martínez y Alfredo Galán Galán (Coord.), *La reutilización de la información del Sector Público* (pp. 51-82). Granada: Editorial Comares.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DE LOS DIRECTORES DE TESIS DOCTORAL**

---

**Dr. D. JOSÉ MANUEL CANALES ALIENDE.**

**Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante.**

- (1982). Informe sobre el Tribunal de Cuentas y la Seguridad Social en el derecho comparado europeo. *Revista de Seguridad Social*, 13, 107-122.
- (1983). La Jefatura del Estado durante la Segunda República. En *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración* (pp. 109-124). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- (1984). Los controles sobre la Administración de la Seguridad Social. En *Jornadas Técnicas sobre Seguridad Social* (pp. 142-181). Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- (1985). Servicios sociales y Administraciones Públicas. *Revista de Seguridad Social*, 26, 109-123.
- (1986). *La Administración de la Segunda República: la organización central del Estado*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- (1987). *Panorama actual de la Ciencia de la Administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- (1991a). La Administración de Justicia: hacia una visión gerencial del servicio público de justicia. *Revista de Estudios Políticos*, 73, 213-228.
- (1991b). Consideraciones sobre el Consejo Económico y Social. *Actualidad Administrativa*, 47, 58-592.
- (1991c). Introducción a la Administración de las Comunidades Europeas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 71, 345-356.
- (1991d). Le Tribunal des Comptes d'Espagne. *Revue Française de Finances Publiques*, 36, 39-45.
- (1992). La Administración del Tribunal de Cuentas en su nueva ley de funcionamiento. En *Actualidad y perspectiva del Derecho Público a fines del Siglo XX: homenaje al profesor Garrido Falla* (pp. 55-94). Madrid: Editorial Complutense.

- (1993a). La demanda de producción de bienes y servicios y la concepción del administrado como cliente en el proceso de modernización administrativa. *Revista Galega de Administración Pública*, 5, 183-189.
- (1993b). Reflexiones sobre las políticas públicas. *Actualidad Administrativa*, 21, 263-266.
- (1995a). Reflexiones sobre la situación y la problemática actual del gobierno y de la administración de las grandes ciudades españolas. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 265, 9-32.
- (1995b). El servicio público de la justicia: actualidad y perspectivas. *Política y Sociedad*, 20, 63-70.
- (1995c). El marco jurídico de los recursos humanos en el Sector Público. En Blanca Olías de Lima-Gete (Coord.), *La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas* (pp. 213-242). Madrid: Editorial Complutense.
- (1995d). Las políticas públicas locales. En Juan José Lirón Lago y Pilar García Quince (Coord.), *3as Xornadas Galegas sobre Economía das Corporacións Locais* (pp. 5-50). Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- (1995e). La evaluación de la gestión y de las políticas públicas de la Unión Europea: pasado, presente y futuro. En Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Coord.), *El proceso decisorio comunitario: negociación, adopción y evaluación de decisiones en la Unión Europea* (pp. 169-182). Alcalá de Henares, Madrid: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá.
- (1995f). El control de la gestión pública. En Manuel Arenilla Sáez (Coord.), *Gasto Público y Crisis Económica* (pp. 55-78). La Coruña: Escola Galega de Administración Pública de la Xunta de Galicia.
- (1996a). El directivo público. *Actualidad Administrativa*, 7, 151-161.
- (1996b). Gobierno local y democracia. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 270, 431-470.
- (1996c). La organización y la función pública. En Oscar Alzaga Villaamil (Coord.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (pp. 411-424). Madrid: Cortes Generales y Edersa.
- (1997a). Una aproximación a la filosofía del pacto local, *Actualidad Administrativa*, 25, 441-1776.
- (1997b). La reorientación y la revitalización de los gobiernos locales en España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 10, 67-74.

- (1997c). Nuevo entorno y perspectivas de las políticas públicas locales. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 11, 287-316.
- (1997d). Notas sobre la Administración y la Función Pública en la Unión Europea. *Revista de Gestión Pública y Privada*, 2, 37-50.
- (1997e). Las Administraciones Autonómicas en España: ¿imitación o innovación? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 7-8, 139-142.
- (1997f). Introducción al sistema político-administrativo de Canadá. *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, 17, 189-214.
- (1997g). Las relaciones entre la Unión Europea y Mercosur: balance y perspectivas. En *La Unión Europea en los albores de un nuevo siglo: 40 años de la firma de los Tratados de Roma* (pp. 183-195). Madrid: Euroius Editorial Jurídica.
- (2000a). Los retos en la gestión financiera del Sector Público. *Auditoría Pública*, 21, 22-24.
- (2000b). La reorientación y la revitalización de los gobiernos locales en España. En Francisco Sosa Wagner (Coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del Siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo* (pp. 693-706). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- (2000c). Los retos de la nueva gestión pública local en España. *Revista de Estudios Locales*, 39, 34-41.
- (2001a). Gobernabilidad y gestión pública. En Blanca de Olías Lima-Gete (Coord.), *La Nueva Gestión Pública* (pp. 35-48). Madrid: Prentice Hall.
- (2001b). Los retos y los problemas actuales de la evaluación del Sector Público y en nuevo papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, 36, 23-40.
- (Dir.). (2002a). *Lecciones de Gestión y Administración Pública*. Alicante: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- (2002b). Los retos del desarrollo autonómico del Pacto Local. En Mariano Vivancos Comes (Coord.), *Un Pacto Local para el Siglo XXI. Una visión abierta desde la Comunidad Valenciana* (pp. 171-178). Valencia: Fundació Vives per l'Humanisme i la Solidaritat.
- (2002c). Notas sobre la gobernabilidad y las nuevas tecnologías. *Revista de Estudios Locales*, 60, 71-76.
- (2002d). Los nuevos desafíos de la gestión de los servicios públicos locales. *Revista Galega de Administración Pública*, 31, 15-37.

- (2003a). Algunas reflexiones sobre gobernabilidad y Pacto Local. *Revista de Estudios Autonómicos*, 2-3, 11-32.
- (2003b). La participación en la gestión pública. *Temas para el debate*, 101, 36-38.
- (2003c). El Municipio de Bienestar. *Temas para el debate*, 101, 38-39.
- (2003d). *El Gobierno del futuro*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- (2003e). La crisis del Estado de Bienestar y su incidencia en las Administraciones Públicas. En José María Tortosa Blasco Antonio Alaminos Chica y José Félix Tezanos Tortajada (Coord.), *Tendencias en desvertebración social y en políticas de solidaridad: sexto Foro sobre Tendencias Sociales* (pp. 270-300). Madrid: Iniciativas Editoriales Sistema.
- (2003f). Algunas reflexiones sobre los principales problemas y desafíos pendientes en la innovación de las Administraciones Públicas. En Manuel Fernández Salmerón, Julián Valero Torrijos y Javier Sierra Rodríguez (Coord.), *Nuevos retos en el Horizonte de las Administraciones Públicas* (pp. 21-28). Murcia: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia.
- (2004). Crisis del Estado de Bienestar y Administración Pública. *Administración Pública y Estado de Bienestar*. Madrid: Civitas.
- (2005a). Notas sobre las nuevas políticas públicas. En Santiago José González-Varas Ibáñez (Coord.), *El agente rehabilitador: notas sobre gestión en suelo urbano consolidado* (pp. 145-150). Madrid: Aranzadi.
- (2005b). Administraciones públicas y Constitución en la España del Siglo XXI. En Juan Montabes Pereira (Coord.), *Instituciones y procesos políticos: homenaje a José Cazorla* (pp. 411-426). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- (2005c). La democracia participativa local. *Sistema*, 184-185, 191-202.
- (2006). El debate parlamentario sobre el modelo de Estado y de Administraciones Públicas con motivo de la aprobación de la LOFAGE. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fedrique Furió Ceriol*, 54-55, 223-230.
- (2007a). A Gobernanza Urbana. En *A Gobernanza Metropolitana* (pp. 53-88). La Coruña: Xunta de Galicia.
- (2007b). Las Políticas de Salud Laboral en España. En José Manuel Canales Aliende, Vicente José Benito Gil y María Erley Orjuela Ramírez (Coord.). *Estado de Bienestar y Políticas Sociales. Una aproximación a la situación española y colombiana* (pp. 133-151). Alicante: Editorial Club Universitario.

- (2008). El debate parlamentario sobre el modelo de Estado y de Administraciones Públicas con motivo de la aprobación de la LOFAGE. En Gerardo Meil Landwerlin y Cristóbal Torres Albero (Coord.), *El sistema político y administrativo valenciano* (pp. 381-390). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- (2009a). Algunas reflexiones sobre la representación y la participación ciudadana en el ámbito público. En Manuel Menéndez Alzamora (Coord.), *Participación y representación política* (pp. 265-302). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- (2009b). *Documentos Básicos para la Modernización y el Fortalecimiento de las Administraciones Públicas en Iberoamérica* (pp. 1-152). Alicante: Editorial Club Universitario.
- (2009c). Política i Admsitració Pública en la Generalitat Valenciana. En José Juan Sanmartín Pardo (Ed.), *La Comunitat Valenciana en el Segle XXI. Reptes i Solucions* (pp. 9-14). Alicante: Editorial Club Universitario.
- (2009d). Análisis: Notas sobre el Código Iberoamericano de Buen Gobierno. *Politeia*, 38, 23-30.
- (2010a). El papel de los Secretarios de Ayuntamiento como coadyuvantes de la Administración Electoral. *Corts*, 24, 27-41.
- (2010b). Una nueva visión, modelo y gestión de las políticas de inmigración. *Politeia*, 45, 43-50.
- (2010c). El nuevo papel del territorio y su incidencia en los gobiernos locales: algunos apuntes sobre el caso español. *Politeia*, 48, 15-22.
- (2011). Algunas reflexiones sobre el papel de la sociedad civil en la democracia actual. En Juan Emilio Cheyre, Nicolás Cobo, Pedro Tomás Nevado-Batalla y Nicolás Rodríguez (Eds.), *Fortalecimiento institucional. Transparencia y accountability para un buen gobierno* (pp. 19-30). Santiago de Chile: Universidad de Salamanca y Centro de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- (2012a). Elecciones municipales y transformaciones del rol de los gobiernos locales. En Pablo Oñate Rubalcaba (Coord.), *Treinta años de elecciones en España* (pp. 201-212). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- (2012b). Algunas consideraciones sobre los nuevos retos de la modernización del control de las Administraciones Públicas contemporáneas. *Auditoría Pública*, 58, 19-29.
- (2012c). El futuro de la interrelación del Estado y las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. En José María Beneyto Pérez, M<sup>a</sup>. Inmaculada Rodríguez Roblero y Rafael Ripoll Navarro (Coord.), *Las competencias del Estado español en relación con el proceso autonómico y europeo* (pp. 187-214). Hospitalet de Llobregat, Barcelona: Bosch.

- (2013a). El Consell y sus miembros. En José Manuel Canales Aliende y Manuel Menéndez Alzamora (Dir.), *El sistema político y administrativo valenciano* (pp. 214-225). Valencia: Tirant Lo Blanch.
  - (2013b). La administración pública central y periférica valenciana. En José Manuel Canales Aliende y Manuel Menéndez Alzamora (Dir.), *El sistema político y administrativo valenciano* (pp. 226-245). Valencia: Tirant Lo Blanch.
  - (2013c). Nuevas perspectivas y paradigmas de las políticas públicas sociales en tiempos de crisis. *Barataria*, 15, 55-72.
  - (2013d). La Administración y la Función Pública durante la transición política española. *Res Pública*, 30, 77-92.
  - (2013e). Algunas nuevas reflexiones sobre la Gobernanza. *Deliberación*, 3, 9-19.
  - (2014a). El Poder Ejecutivo. En José Manuel Canales Aliende y José Juan Sanmartín Pardo (Eds.), *Introducción a la Ciencia Política* (pp. 131-141). Madrid: Editorial Universitas S.A.
  - (2014b). La Gobernanza y la Administración Pública. En José Manuel Canales Aliende y José Juan Sanmartín Pardo (Eds.), *Introducción a la Ciencia Política* (pp. 157-164). Madrid: Editorial Universitas S.A.
  - (2014c). Cambio institucional, liderazgo y políticas públicas. En Gema Pastor Albaladejo (Coord.), *Teoría y práctica de las políticas públicas* (pp. 455-477). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Canales Aliende, J. M. y Ávila Romero, M. (1979). Consideraciones en torno al Control de la Seguridad Social por el Tribunal de Cuentas. En *El control del gasto público: III Jornadas sobre Control de la Actividad Financiera de la Administración Pública* (pp. 233-248). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- (1983). Las fuentes documentales para el estudio del nacimiento y desarrollo de la administración social en España. En *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración* (pp. 7-30). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Canales Aliende, J. M., Baena del Alcázar, M. y Ferri, J. (1987). *La libre circulación de profesionales y su incidencia en España: ejercicio de profesiones tituladas y planes de estudio*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Canales Aliende, J. M., Fernández Pastrana, J. M. y Rebollo Álvarez-Amandi, A. (1979). Introducción al estudio de la política de personal de la Seguridad Social. *Revista de Seguridad Social*, 1, 57-83.
- Canales Aliende, J. M. y Serrano de Triana, A. (1983). Notas sobre la revisión de la legislación en materia de Seguridad Social. *Revista de Seguridad Social*, 17, 159-174.

- Canales Aliende, J. M. y Rodríguez Álvarez, J. M. (1996). *El Informe PICQ*. La Coruña: Xunta de Galicia.
- Canales Aliende, J. M., Sánchez Creus, F., Burgos Navares, C., Hernando Freire, J., Barco Rodrigo, A. y Burgos Prat, C. (2000). La dinamización de los Recursos Humanos en La Rioja, Intersoc. En Manuel Arenilla Sáez (Coord.), *El proceso de modernización de la Administración Pública: el caso de La Rioja* (pp. 183-195). La Rioja: Gobierno de La Rioja.
- Canales Aliende, J. M. y Arenilla Sáez, M. (2000). *Gobierno y Pacto Local*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Canales Aliende, J. M. y Pérez Guerrero, P. L. (2002). *Introducción al gobierno y a la gestión local*. Alicante: Editorial Club Universitario.
- Canales Aliende, J. M. y Rodríguez Álvarez, J. M. (2002). *Los servicios de proximidad en las zonas urbanas desfavorecidas y en las zonas con baja densidad de población: informe del Comité para la Democracia Local y Regional (CDLR) del Consejo de Europa, preparado con la colaboración del profesor Massimo Balducci* (traducido por José Manuel Rodríguez Álvarez). Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Canales Aliende, J. M., Centelles Bolo, F., Uña Juárez, O., Guillén Vera, T., Donal Rivera, M., Arroyo, L., Maya Frades, V., Zanetti Durand, M. C., Martínez Íñigo, D., Peris, M. D., Maria Alcober, C., Martín Cabello, A. y Yun, B. (2004). *Diccionario de Sociología*. Madrid: Escuela Superior de Gestión Comercial y Marketing.
- Canales Aliende, J. M., Olías de Lima-Gete, B. y Mella Márquez, M. (2005). Introducción. *Sistema*, 184-185, 3-12.
- Canales Aliende, J. M., Pérez Castell, M., Lucas, D. y Belloch, J. A. (2007). Nuevos enfoques en la gestión de los Ayuntamientos. *Temas para el debate*, 151, 48-57).
- Canales Aliende, J. M., Agulló Mateu, R. y Benito Gil, V. J. (2007). Consideraciones en torno al Control de la Seguridad Social por el Tribunal de Cuentas. En *El control del gasto público: III Jornadas sobre Control de la Actividad Financiera de la Administración Pública* (pp. 233-248). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2009). *Documentos básicos de ética Pública y Lucha contra la corrupción*. Alicante: Editorial Club Universitario.
- Canales Aliende, J. M. y Benito Gil, V. J. (2009). *Estado de Bienestar y políticas sociales: una aproximación a la situación Española y Colombiana*. Alicante: Editorial Club Universitario.

## **Dr. D. FERNANDO GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ.**

**Profesor Titular Acreditado de Derecho Administrativo de la Universidad de Burgos.**

- García-Moreno Rodríguez, F. (1996). La especulación del suelo: algunas notas. En *Estudios sobre el Ordenamiento Jurídico español: libro conmemorativo del X Aniversario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Burgos* (pp. 341-364). Burgos: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Burgos.
- (2000a). Las Normas Urbanísticas Municipales. En Enrique Sánchez Goyanes, Ángel María Marinero Peral y Francisco Javier Melgosa Arcos (Coord.) *Derecho Urbanístico de Castilla y León* (pp.587-718). Madrid: La Ley.
- (2000b). Urbanismo y patrimonio cultural. En Enrique Sánchez Goyanes, Ángel María Marinero Peral y Francisco Javier Melgosa Arcos (Coord.) *Derecho Urbanístico de Castilla y León* (pp. 1705-1795). Madrid: La Ley.
- (2001a). *Las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal: Regulación, Problemática y Régimen Jurídico (legislación estatal y autonómica)*. Madrid: Marcial Pons.
- (2001b). Las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal: de su surgimiento y auge a su decadencia y crisis en la actualidad. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 185, 45-82.
- (2002). La valoración de las empresas en la vigente Ley del Suelo 6/1998, de 13 de Abril, sobre régimen del suelo y valoraciones como consecuencia de su expropiación urbanística: Problemática y conceptos específicos a indemnizar. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. 195, 133-165.
- (2003a). La valoración de las concesiones administrativas y de los derecho reales sobre inmuebles como consecuencia de su expropiación urbanística: problemática y régimen jurídico. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 202, 69-106.
- (2003b). Los instrumentos de planificación territorial y urbanística versus zonas afectas a la defensa nacional: regulación y problemática jurídica. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 203, 61-98.
- (2003c). Problemática Jurídica de las áreas de transformación y de los suelos contaminados en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 216, 151-196.
- (Coord.). (2004a). Control por las Administraciones Públicas de Castilla y León de la normativa reguladora de los distintos bienes y servicios en orden a proteger la salud y seguridad de los consumidores y usuarios. En *Estudios jurídicos sobre la Ley 11/1998, de 5 de Diciembre*,

para la defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León (pp. 127-133). Burgos: Aldecoa.

– (Coord.). (2004b). Condiciones y requisitos para la apertura de establecimientos e industrias y para el ejercicio de actividades. Su incidencia y transcendencia, como garantes previos, de la salud y seguridad de los consumidores y usuarios. En *Estudios jurídicos sobre la Ley 11/1998, de 5 de Diciembre, para la defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León* (pp. 135-148). Burgos: Aldecoa.

– (Coord.). (2004c). Protección de la salud y seguridad de los consumidores y usuarios a través de la reglamentación alimentaria: especial referencia al etiquetado e información y a la interacción existente entre ambos, En *Estudios jurídicos sobre la Ley 11/1998, de 5 de Diciembre, para la defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León* (pp. 149-156). Burgos: Aldecoa.

– (Coord.). (2004d). Acotación y delimitación conceptual, desde el punto de vista jurídico, de “Producto Tóxico”. Transcendencia en su determinación en aras a proteger, preventivamente, desde la vigilancia e inspección administrativa, la salud y seguridad de los consumidores y usuarios. En *Estudios jurídicos sobre la Ley 11/1998, de 5 de Diciembre, para la defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León* (pp. 157-163). Burgos: Aldecoa.

– (Coord.). (2004e). Protección de la salud y seguridad de los consumidores y usuarios a través de la normativa de industria: Gas, electricidad, combustible, agua potable, saneamiento y ascensores. Especial referencia al deber de vigilancia que deben llevar a cabo las Administraciones Públicas respecto de los susodichos servicios. En *Estudios jurídicos sobre la Ley 11/1998, de 5 de Diciembre, para la defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León* (pp. 171-176). Burgos: Aldecoa.

– (Coord.). (2004f). Garantía por las Administraciones Públicas de la calidad de los productos y bienes ofertados a los consumidores, así como de las prestaciones de los mismos y de su exactitud en peso, número y medida. En *Estudios jurídicos sobre la Ley 11/1998, de 5 de Diciembre, para la defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León* (pp. 300-307). Burgos: Aldecoa.

– (Coord.). (2004g). Normativa vigente en materia de pesos y medidas: La metrología. Especial referencia a su regulación administrativa. En *Estudios jurídicos sobre la Ley 11/1998, de 5 de Diciembre, para la defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León* (pp. 309-318). Burgos: Aldecoa.

– (Coord.). (2004h). Las campañas informativas y de divulgación y los programas de información sobre los derechos de los consumidores y usuarios, en particular, respecto de aquellos colectivos que se encuentran en situaciones de inferioridad o indefensión. Las Administraciones Públicas como valedoras, garantes y responsables de tales campañas y

programas, al perseguir con ellas, proteger la salud y seguridad de los consumidores y usuarios, amén de velar por sus intereses económicos y mejorar su calidad de vida. En *Estudios jurídicos sobre la Ley 11/1998, de 5 de Diciembre, para la defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León* (pp. 353-361). Burgos: Aldecoa.

— (2005a). Problemática Jurídica de las Áreas de Transformación y de los suelos contaminados liberados por las mismas. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, (20)10, 35-42.

— (2005b). La implementación de las Nuevas Tecnologías por el Derecho Administrativo como solución acorde y óptima, ante los actuales y cada vez más complejos retos a los que debe enfrentarse en su actuar: En particular, la utilización medial por las Administraciones Públicas de los Sistemas de Información Geográfica. En Alfonso Murillo Villar y Santiago Agustín Bello Paredes (Coord.), *Estudios Jurídicos sobre la Sociedad de la Información y Nuevas Tecnologías, con motivo del XX Aniversario de la Facultad de Derecho* (pp. 303-342). Burgos: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Burgos.

— (2005c). La ordenación de los montes: gestión sostenible, instrumentos de ordenación y certificación forestal. En Luis Calvo Sánchez (Coord.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de Noviembre, de montes: estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*. (pp. 789-884). Cizur Menor (Pamplona): Civitas.

— (2006). El fenómeno de la especulación del suelo en España o cincuenta años (1956-2006) desaprovechados en su erradicación-aminoración: de la resignación pasada y conformismo presente, a la desesperanza y escepticismo ante su, inminente, nueva regulación por la ya, en ciernes, quinta Ley Estatal del Suelo. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 231, 11-56.

— (2007a). Instrumentos de planeamiento alternativos al Plan General de Ordenación Urbana. En Luis José Martín Rebollo y Roberto Bustillo Bolado (Coord.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico* (Vol. I., 1ª Ed.) (pp. 363-383). Cizur Menor (Pamplona): Thomson-Aranzadi.

— (2007b). Suelo urbanizable. En Luis José Martín Rebollo y Roberto Bustillo Bolado (Coord.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico* (Vol. I., 2ª Ed.) (pp. 417-439). Cizur Menor (Pamplona): Thomson-Aranzadi.

— (2008). Algunas reflexiones en torno a la incidencia de la vigente Ley Estatal de Suelo 8/2007, de 28 de Mayo, en el mercado de la vivienda. *Revista CIm Economía*, 11, 265-338.

— (2009a). Las Normas Urbanísticas Municipales. En Enrique Sánchez Goyanes, Ángel María Marinero Peral y Francisco Javier Melgosa Arcos (Coord.) *Derecho Urbanístico de Castilla y León* (pp.543-641). Madrid: La Ley.

- (2009b). Urbanismo y patrimonio cultural. En Enrique Sánchez Goyanes, Ángel María Marinero Peral y Francisco Javier Melgosa Arcos (Coord.) *Derecho Urbanístico de Castilla y León* (pp. 1547-1624). Madrid: La Ley.
- (2009c). Instrumentos de planeamiento alternativos al Plan General de Ordenación Urbana. En Luis José Martín Rebollo y Roberto Bustillo Bolado (Coord.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico* (Vol. I., 2ª Ed.) (pp. 478-505). Cizur Menor (Pamplona): Thomson-Aranzadi.
- (2009d). Suelo urbanizable. En Luis José Martín Rebollo y Roberto Bustillo Bolado (Coord.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico* (Vol. I, 2ª Ed.) (pp. 548-588). Cizur Menor (Pamplona): Thomson-Aranzadi.
- (2009e). Los Planes de delimitación de suelo urbano. En Francisco Cholbi Cachá y Miguel Corchero Pérez, *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha* (pp. 505-568). Cizur Menor (Pamplona): Thomson-Civitas
- (2010). El Contencioso-Administrativo y los conflictos de jurisdicción: una perspectiva local. En Josep González i Ballesteros, Fernando Castro Abella y María del Mar Muñoz Amor, *Procedimiento Administrativo Local* (pp. 923-1007). Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- (2011a). El voluntariado ante las denominadas "situaciones de crisis": caracterización, regulación jurídica y relaciones sinalagmáticas que derivan de tal conjunción. En Ángel Menéndez Rexach y Ana de Marcos Fernández, *Protección Civil y emergencias* (pp.529-592). Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- (2011b). 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 Juan Emilio Cheyre, Nicolás Cobo, Pedro-Tomás Nevado-Batalla y Nicolás Rodríguez (Eds.), *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.
- (2011c). La rehabilitación y la renovación urbana: actuaciones estratégicas sobre las que se articula y construye el medio urbano sostenible. En Santiago Agustín Bello Paredes (Coord.), *Comentarios a la Ley de Economía Sostenible* (pp. 533-572). Madrid: La Ley.
- (2011d). Impacto de la Transposición de la Directiva de Servicios 123/2006/CE en el mercado interior, en el comercio tradicional español: repercusiones negativas que de la misma se derivan versus estrategias de futuro para lograr el debido equilibrio entre formatos comerciales. En Julio Pérez Gil y Raquel de Román Pérez (Coord.), *Estudios Jurídicos sobre la Empresa y los Negocios: Una perspectiva multidisciplinar, con motivo del XXV Aniversario de la Facultad de*

*Derecho de Burgos* (pp. 87-120). Burgos: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Burgos.

— (2011e). Un paso más en el camino hacia la debida sinergia del transporte y la movilidad sostenible: Aportaciones más destacables de la Ley 2/2011, de 4 de Marzo, de Economía Sostenible, en relación con tal temática. En Santiago Agustín Bello Paredes (Coord.), *Comentarios a la Ley de Economía Sostenible* (pp. 457-531). Madrid: La Ley.

— (2011f). La rehabilitación y la renovación urbana: Actuaciones estratégicas sobre las que se articula y construye el medio urbano sostenible. En Santiago Agustín Bello Paredes (Coord.), *Comentarios a la Ley de Economía Sostenible* (pp. 533-572). Madrid: La Ley.

— (2013a). La vivienda, protagonista indiscutible del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008: en particular, los patrimonios públicos de suelo como instrumento posibilitador de la dación al mercado de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública. En Fernando García-Moreno Rodríguez y Francisco González García, *Reflexiones sobre la Vivienda en España* (pp. 401-464). Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi.

— (2013b). Análisis retrospectivo del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación (2009/2012) en cuanto que precursor de la nueva tendencia imperante en materia de vivienda y urbanismo: de la expansión a la contención y renovación. Especial referencia a las ARIs y las ARUs. En Fernando García-Moreno Rodríguez y Francisco González García, *Reflexiones sobre la Vivienda en España* (pp. 465-544). Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi.

— (2013c). Aproximación al objeto de la Ley 8/2013, de 26 de Junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas: Algunas consideraciones previas a tener en cuenta para su mejor comprensión y alcance. En Julio Castelao Rodríguez (Coord.), *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas* (pp. 55-81). Madrid: La Ley.

— (2013d). Concepto y precisiones terminológicas que el legislador considera imprescindibles determinar para el correcto entendimiento y aplicación de la Ley. En Julio Castelao Rodríguez (Coord.), *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas* (pp. 80-100). Madrid: La Ley.

— (2013e). Fines comunes que los poderes públicos, a través de sus respectivas políticas, deben perseguir para lograr un medio urbano sostenible. En Julio Castelao Rodríguez (Coord.), *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas* (pp. 100-119). Madrid: La Ley.

— (2013f). Objeto de las actuaciones sobre el medio urbano y momento en el que procede la realización de las obras de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. En Julio Castelao Rodríguez (Coord.), *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas* (pp. 149-162). Madrid: La Ley.

- (2013g). Sujetos Obligados a la realización de obras que comprenden tanto la rehabilitación edificatoria, como la regeneración y renovación urbanas. En Julio Castelao Rodríguez (Coord.), *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas* (pp. 162-179). Madrid: La Ley.
- (2013h). Sujetos Competentes para proponer la ordenación de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. En Julio Castelao Rodríguez (Coord.), *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas* (pp. 181-194). Madrid: La Ley.
- (2013i). Antecedentes y aproximación a la información al servicio de las políticas públicas para un medio urbano sostenible. En Julio Castelao Rodríguez (Coord.), *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas* (pp. 505-512). Madrid: La Ley.
- (2014a). El derecho de acceso a la información en materia medioambiental como técnica de protección integral del medio ambiente: aspectos más reseñables de su aplicación y potencialidades futuras a desarrollar. *Revista Internacional de Derecho Ambiental*, 8, 133-166.
- (2014b). (Dir.). Los instrumentos integrantes de la política de residuos, elementos indispensables, a la hora de ejecutar cuantas actuaciones se prevean en relación con los mismos: en particular, los planes y programas de gestión de residuos, los programas de prevención de residuos y las medidas de fomento de unos y otros. En *Comentarios Sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de Julio, de Residuos y Suelos Contaminados* (pp. 131-228). Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi.
- (2014c). (Dir.). Una visión panorámica de la actividad administrativa de policía y sancionadora en materia de residuos a la luz de su vigente regulación: especial referencia a la responsabilidad, vigilancia, inspección, control y régimen sancionador aplicable. En *Comentarios Sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de Julio, de Residuos y Suelos Contaminados* (pp. 573-764). Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi.

García-Moreno Rodríguez, F., Serrano Alberca, J. M. y Gómez Barahona, A. (1999). *Comentario a la Ley 6/1998, de 13 de Abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones: concordado con la legislación autonómica*. Madrid: Marcial Pons.

García-Moreno Rodríguez, F. y López de Foronda Pérez, O. (2006). Análisis de la burbuja inmobiliaria en España y su impacto sobre Castilla y León: un estudio jurídico-económico. *Revista de Investigación Económica y Social de Castilla y León*, 9, 173-383.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DEL TRIBUNAL DE TESIS DOCTORAL**

---

**Presidente: Dr. D. ÍÑIGO DEL GUAYO CASTIELLA.**

**Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Almería.**

- (1991). Estudio de la nueva Corporación Bancaria de España, S.A., particularmente a la luz del Derecho comunitario europeo. *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, 44, 939-966.
- (1992). *El servicio público del gas: producción, transporte y suministro*. Granada: Editorial Comares.
- (1992). El control jurisdiccional de la potestad sancionadora de la Administración judicial. *Poder Judicial*, 27, 55-84.
- (1993). El control jurisdiccional de la potestad sancionadora de la administración judicial. En Lorenzo Martín-Retortillo Baquer (Coord.), *La protección jurídica del ciudadano: (procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional): estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez (Vol. II: La jurisdicción contencioso-administrativa)* (pp. 1617-1646). Madrid: Civitas.
- (1996). La privatización de bienes públicos: algunas reflexiones a propósito de la Coal Industry Act 1994. *Revista jurídica de Navarra*, 21, 143-160.
- (1997a). Sector público y economía del abastecimiento (versorgungswirtschaft) en la República Federal de Alemania. *Actualidad Administrativa*, 18, 337-356.
- (1997b). Ordenación farmacéutica: regulación de servicios de las oficinas de farmacia. *Actualidad Administrativa*, 34, 729-773.
- (1997c). *Judicial review y justicia cautelar*. Madrid: Marcial Pons.
- (1999). La nueva regulación de las instalaciones en la Ley de Hidrocarburos y en la Directiva Europea del gas. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 3 (Ejemplar dedicado a: *Privatización y liberalización de servicios*), 209-230.
- (2000). La regulación de las actividades gasistas. *Documentación Administrativa*, 256, 95-144.
- (2001a). El sistema Gasista y su Gestión Técnica. *Revista Jurídica de Navarra*, 32, 49-76.

- (2001b). El protocolo de Kioto y su implementación en España. Régimen jurídico de las energías renovables y de la cogeneración eléctrica como instrumento de lucha frente al efecto invernadero. *Revista de Estudios Locales, 1 (Ejemplar dedicado a: Medio Ambiente)*, 71-87.
- (2002a). Colaboración y cooperación interuniversitarias. Resolución de conflictos derivados del incumplimiento de convenios de colaboración interuniversitarios. En *VI Curso sobre Régimen de Universidades Públicas: Universidad de Almería, 25-27 de abril de 2001* (pp. 215-230). Almería: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Almería.
- (2002b). Acerca de la jurisdicción del Tribunal Marítimo Central y de los juzgados marítimos permanentes y del Tribunal Marítimo Central en materia de salvamento. En Iñigo del Guayo Castiella y Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Coord.), *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el Siglo XXI: homenaje al profesor Eduardo Roca Roca*, (pp. 639-664). Madrid: Instituto de Administración Pública y Boletín Oficial del Estado.
- (2002c). Acerca de la jurisdicción de los Juzgados marítimos permanentes y del Tribunal marítimo central en materia de salvamento. *Administración de Andalucía, 43*, 57-94.
- (2002d). La liberación del gas y la generación de recursos hídricos. *Revista de Estudios de la Administración Local, 288*, 171-196.
- (2003a). El sistema portuario andaluz. *Administración de Andalucía, 2 (Ejemplar dedicado a: Veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía: Desarrollo de las competencias autonómicas)*, 553-603.
- (2003b). Las relaciones entre el Ordenamiento Jurídico estatal y los Ordenamientos Jurídicos de las Comunidades Autónomas. En Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y Pablo García Mexía (Coord.), *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (pp. 427-465). Madrid: Montecorvo.
- (2003c). El régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Régimen del suelo urbano y del suelo urbanizable. En Iñigo del Guayo Castiella y Silvestre Martínez García (Coord.), *Derecho urbanístico de Andalucía* (pp. 143-214). Madrid: Marcial Pons.
- (2004a). La gestión de servicios públicos locales. *Revista de Administración Pública, 165*, 87-136.
- (2004b). Bases del régimen urbanístico de la propiedad del suelo en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. *Consultor Inmobiliario, 47*, 3-17.
- (2004c). Suelo urbano, planeamiento urbanístico y derecho transitorio en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. *Administración de Andalucía, 54*, 55-87.
- (2006a). El proceso de liberación gasista español en el contexto regulatorio europeo. En Alfonso Pérez Moreno (Coord.), *El Derecho de la energía: (XV congreso italo-español de*

*profesores de Derecho Administrativo* (pp. 255-273). Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.

— (2006b). La regulación económica como alternativa. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 130, 227-254

— (2007a). Régimen jurídico del gas natural: Algunos antecedentes normativos inmediatos de determinados aspectos del Proyecto de Ley, de 2006, de modificación de la Ley de Hidrocarburos. *Noticias de la Unión Europea*, 271-272, 5-15.

— (2007b). Mercado e instituciones: la relación agentes / reguladores. Los "nuevos" poderes de las Comunidades Autónomas españolas. *Economía industrial*, 364 (Ejemplar dedicado a: *Ajustes regulatorios en el sector eléctrico español*), 153-162.

— (2007c). Apertura y clausura operativa del sistema jurídico. En José Francisco Alenza García y José Antonio Razquin Lizarraga (Coord.), *Organización y procedimientos administrativos: libro homenaje al profesor Francisco González Navarro* (pp. 149-176). Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi.

— (2008a). La revisión de oficio de planes urbanísticos aprobados por los ayuntamientos, en el ejercicio de competencias delegadas por la junta de Andalucía: órgano competente y funcionalidad del informe de las comisiones provinciales de ordenación del territorio y urbanismo. En *El derecho urbanístico del Siglo XXI: libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, (Vol. III: Urbanismo y estado de las autonomías) (pp. 235-260). Madrid: Editorial Reus.

— (2008b). Economía. En Santiago Muñoz Machado y Manuel Rebollo Puig (Coord.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía* (pp. 991-1010). Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi.

— (2008c). Libre competencia y distribución de gases combustibles por canalización. *Revista de Derecho de la Competencia y la Distribución*, 4, 15-52.

— (2008d). Paraconcursalidad preventiva y entidades financieras: nacionalizaciones bancarias en Europa (Northern Rock) y Estados Unidos (INDYMAC). *Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal*, 9, 2008, 457-463.

— (2009a). Previsiones concursales (y paraconcursoales) del Real Decreto-Ley núm. 9/2009, de 26 de Junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito. *Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal*, 11, 477-483.

— (2009b). Energía y regulación: la confirmación de un paradigma: (a propósito de la Cumbre de Washington). *Cuadernos de Energía*, 23, 58-63.

— (2009c). Organismo de regulación y supervisión de la Energía: la Comisión Nacional de Energía. En Miguel Ángel Agúndez y Julián Martínez-Simancas Sánchez (Coord.), *Cuadernos*

*de Derecho para Ingenieros* (Vol. I) (pp. 83-98). Madrid: La Ley, Iberdrola y Colegio de Ingenieros del ICAI.

— (2010a). Normativa monetaria, control de cambios y sistemas de pago. En Esther López Barrero, Julio González García y Santiago Muñoz Machado (Dir.), *Derecho de la regulación económica* (Vol. VIII) (pp. 257-296). Madrid: Iustel.

— (2010b). La permeabilidad de las administraciones públicas a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas: a propósito de las leyes sobre el libre acceso a las actividades de servicios. En María Ángeles Alcalá Díaz (Coord.), *Creación, gestión estratégica y administración de la PYME* (pp. 1105-1123). Madrid: Civitas.

— (2010c). Antecedentes históricos: Ley 10/1987, de 15 de Junio, de disposiciones básicas para un desarrollo coordinado de actuaciones en materia de combustibles gaseosos. En María Ángeles Alcalá Díaz (Coord.), *Creación, gestión estratégica y administración de la PYME* (pp. 1167-1208). Madrid: Civitas.

— (2010d). La modificación de la Ley de Contratos del Sector Público por el Real Decreto-Ley núm. 6/2010, de 6 de Abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo. *Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal*, 13, 527-530.

— (2010e). El suministro de gas natural. *Noticias de la Unión Europea*, 310, 7-26.

— (2010f). Los procedimientos de resolución de restricciones por garantía de suministro y de restricciones técnicas: análisis del Real Decreto 134/2010, de 12 de Febrero. *Diario La Ley*, 7416.

— (2010g). Separación de actividades, competencia y garantía del suministro, en el sector del Gas Natural. *Cuadernos de Energía*, 2 (*Ejemplar dedicado a: Separata del número 28*), 3-44.

— (2011a). Las ayudas a las empresas concesionarias de autopistas: del Proyecto de Ley de presupuestos generales del estado para 2011, a la Ley del servicio postal universal. *Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal*, 14, 455-463.

— (2011b). Régimen jurídico de la Comisión Nacional de Energía en la Ley de Economía Sostenible: especial referencia a la función decimocuarta. En Ángel Sánchez Blanco, Miguel Ángel Domínguez-Berrueta de Juan y José Luis Rivero Ysern (Coord.), *El nuevo Derecho Administrativo: libro homenaje al Prof. Dr. Enrique Rivero Ysern* (pp. 679-694). Salamanca: Ratio Legis Librería Jurídica.

— (2012a). Industrias e instalaciones. En Lorenzo Mellado Ruiz (Coord.), *Energías renovables, ahorro y eficiencia energética en Andalucía. Régimen jurídico* (pp. 49-80). Madrid: Atelier.

— (2012b). A propósito de un Tratado de Derecho del Gas Natural. *Cuadernos de Energía*, 1 (*Ejemplar dedicado a: Separata del número 30*), 3-20.

- (2012c). 'The regulatory enterprise. Government, regulation and legitimacy' de Tony Prosser. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 153, 357-361.
- (2012d). Seguridad jurídica y cambios regulatorios: (A propósito del Real Decreto-ley núm. 1/2012, de 27 de Enero, de suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y de supresión de las primas para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica mediante fuentes de energía. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 156, 217-254.
- (2012e). Consorcio Insular de Aguas de Lanzarote y Administración de hecho de una sociedad pública cuyo único accionista es el Consorcio: comentario al Auto nº 149/2011, de 1 de Julio de 2011, del Juzgado de lo Mercantil nº 1 de Las Palmas de Gran Canaria. *Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal*, 17, 185-193.
- (2012f). Régimen jurídico de la Comisión Nacional de Energía en la Ley de Economía Sostenible. *Noticias de la Unión Europea*, 325 (Ejemplar dedicado a: Medidas económicas), 63-74.
- (2012g). Los nombramientos judiciales discrecionales y su motivación: nacimiento, evolución y expansión de una jurisprudencia del Tribunal Supremo (2006-2011). *Diario La Ley*, 7907.
- (2012h). Régimen del sector energético: gas: sujetos y actividades. En Miguel Ángel Agúndez, y Julián Martínez-Simancas Sánchez (Coord.), *Cuadernos de Derecho para Ingenieros* (Vol. XV) (pp. 195-212). Madrid: La Ley, Iberdrola y Colegio de Ingenieros del ICAI.
- (2012i). La recepción de la doctrina de las sentencias en el asunto Tetra Laval, en materia de control de concentraciones. En Manuel Rebollo Puig (Coord.), *La regulación económica: en especial, la regulación bancaria: actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo* (pp. 717-726). Madrid: Iustel.
- (2013a). Prórroga indefinida de las directrices europeas sobre ayudas estatales de salvamento y Preestructuración de empresas en crisis. *Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal*, 18, 473-474.
- (2013b). La situación de los entes locales ante el nuevo paradigma de sostenibilidad energética. En Fernando García Rubio y Lorenzo Mellado Ruiz (Dir.), *Eficiencia energética y Derecho* (pp. 287-300). Madrid: Dykinson.
- (2014a). Nuevo régimen jurídico de los servicios públicos locales, tras la Ley núm. 27/2013, de 27 de Diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2.
- (2014b). Nuevo régimen jurídico de los servicios públicos locales, tras la reforma de la Ley 27/2013, de 27 de Diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 5. 490-508.

- Del Guayo Castiella, I., y Ariño Ortiz, G. (2006). El proceso de liberación gasista español en el contexto regulatorio europeo. En Alfonso Pérez Moreno (Coord.), *El Derecho de la Energía: (XV Congreso italo-español de profesores de derecho administrativo)* (pp. 255-273). Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Del Guayo Castiella, I., Martínez García, S. López-Ortega López y J. L. (1997). El deslinde de términos municipales pertenecientes a dos Comunidades Autónomas: a propósito del deslinde entre Pulpí (Provincia de Almería, Comunidad Autónoma de Andalucía) y Aguilas (Provincia y Región de Murcia). *Administración de Andalucía*, 29, 247-291.
- Del Guayo Castiella, I., y Mellado Ruiz, L. (2002). Derecho económico de la Unión Europea (Constitución Económica Europea). En Cristóbal Molina Navarrete, José Luis Monereo Pérez y María Nieves Moreno Vida (Coord.), *Comentario a la Constitución socio-económica de España* (pp. 37-88). Granada: Editorial Comares.
- Del Guayo Castiella, I., Pielow, J. C. y Zimmermann, N. (1993). Precisiones en torno a las Directivas sobre tránsito de Electricidad y Gas. *Noticias de la Unión Europea*, 105, 37-54.
- Del Guayo Castiella, I., Roca Roca, E., Bensusan Martín, M<sup>a</sup>. P., López Bustos, F. L., Pérez Martos, J. S. y Ocaña Gómez, M. (1996). *Casos prácticos de Derecho Administrativo*. Granada: Editorial Comares.
- Del Guayo Castiella, I., Watt, R., De Quinto Romero, J. y Atienza Serna, L. (2003). Análisis jurídico y económico de la OPA de Gas Natural Sobre Iberdrola. *EAWP: Documentos de trabajo en análisis económico* (2)12.

**Vocal 1º: Dr. D. OCTAVIO UÑA JUÁREZ.**  
**Catedrático de Sociología de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.**

- (1978). Teoría del espacio geográfico al interno de las filosofías de la historia: Hegel y Toynbee. *Cuadernos Hispanoamericanos*, 340, 35-49.
- (1979a). Hacia una sistemática de la teoría sociológica de Ibn Jaldun *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, 11, 257-278.
- (1979b). *Sociedad y ejercicios de razón: ensayos de teoría del conocimiento y teoría sociológica*. Madrid: Escorial Editorial.
- (1980a). Las tipologías históricas de la Ciudad y la Sociología Urbana. *Revista Internacional de Sociología*, 34, 299-332.
- (1980b). Entre pensamiento y acción: aproximación a la sociología del conocimiento en Gramsci. *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, 12, 289-302.
- (1983). Análisis de la Transición. (Introducción mínima a la obra de G.Germani). *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, 15, 333-342.
- (1984a). La comunicación objetiva en la antropología de Jaspers. En *Sobre la violencia y la ética: homenaje a José Luis López Aranguren* (pp. 193-223). Madrid: Revista del Conocimiento D.L.
- (1984b). *Comunicación y libertad: la comunicación en el pensamiento de Karl J. Jaspers*. San Lorenzo de El Escorial (Madrid): Ediciones Escorialenses, D.L.
- (1984c). Religión y orden social: Relecturas de A. Comte. *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, 16, 165-192.
- (1984d). Una aproximación descriptiva de conocimiento e interés de J. Habermas. *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, 16, 279-286.
- (1984e). Apuntes sobre el pensamiento económico de Hume. *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, 16, 145-152.
- (1986a). Historia o diseño del Real Sitio de San Yldefonso. *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, 17-18, 305-362.
- (1986b). Origen de verdadera historia de fray Gabriel de San Jerónimo. *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, 17-18, 611-702.
- (1987a). Sobre el estatuto epistemológico de la sociología de la comunicación humana. *Cuadernos Salmantinos de Filosofía*, 14, 201-246.

- (1987b). Sobre el estatuto epistemológico de la sociología de la comunicación humana. En *Filosofía, Lenguaje, Comunicación* (pp. 201-246). Salamanca: Sociedad Castellano-Leonesa de Filosofía.
- (1989a). Lúdica y gozos del "Toro Enmaromado". *Brigecio, 1*, 289-294.
- (1989b). *Conocimiento y comunicación*. Barcelona: Montesinos Editor.
- (1989c). Para la construcción de una Sociología de la comunicación humana. *Anuario Jurídico y Económico Escorialense, 19-20*, 179-202.
- (1989d). Escrito en Venecia: de la lengua y de la paz. *Anuario Jurídico y Económico Escorialense, 19-20*, 347-362.
- (1989e). Materiales para una sociología del conocimiento: la tradición francesa. *Anuario Jurídico y Económico Escorialense, 21*, 499-556.
- (1989f). Libertad y liberación. *Anuario Jurídico y Económico Escorialense, 19-20*, 1987-1988.
- (1993). YO-otro. Comunicación, interacción, intercambio. La herencia de Mead. *Sociedad y Utopía, 1*, 43.
- (1996). Perfiles de la sociología: objeto, campo, temática. *Praxis Sociológica, 2*, 11-50.
- (1997). Deconstrucciones y reconstrucciones de la sociología contemporánea. *Sociedad y Utopía, 10*, 17-42.
- (1998a). Elecciones políticas y conciencia regional en Castilla-La Mancha (1977-1993). *Praxis Sociológica, 3*, 61-72.
- (1998b). Cuestiones epistemológicas específicas de las Ciencias Sociales. *Barataria, 1*, 11-64.
- (1999a). Deducciones desde el yo: planteamientos del problema de la comunicación en el pensamiento de la modernidad. *Praxis Sociológica, 4*, 15-57.
- (1999b). Características del electorado y partidos. En Manuel Espadas Burgos, Ricardo Izquierdo Benito e Isidro Sánchez Sánchez, *Enciclopedia de Castilla-La Mancha* (p.250). Madrid: Ediciones Corporativas.
- (2000). Teorías y modelos de la comunicación. *Praxis Sociológica, 5*, 33-79.
- (2002). Teoría sociológica y comunicación. *Studia Carande, (7)2 (Ejemplar dedicado a: Homenaje al profesor Rafael Arroyo Montero)*, 469-471.
- (2004a). *Diccionario de sociología*. Octavio Uña Juárez y Alfredo Hernández Sánchez (Coord.). Madrid: Escuela Superior de Gestión Comercial y Marketing.

- (2004b). Religión y orden social: relecturas de A. Comte. En Xosé Pérez Vilariño (Coord.), *Religión y sociedad en España y los Estados Unidos: homenaje a Richard A. Schoenherr* (pp. 191-214). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- (2005a). El análisis de los emisores y receptores en la comunicación de masas. En "*10 años de sociología en Castilla-La Mancha: ponencias y comunicaciones: 28 y 9 de octubre, 2005, Palacio de Valparaíso, Almagro (Ciudad Real)*" (pp. 17-30). Toledo: Asociación castellano-manchega de Sociología.
- (2005b). Misereres para Unamuno. *Barcarola*, 65-66, 28-30.
- (2006a). La constitución de la Sociología como ciencia. *Barataria*, 7, 91-116.
- (2006b). Reflexiones sobre la formación de la Sociología como Ciencia. *Sociedad y Utopía*, 28, 107-134.
- (2006c). Sobre los orígenes de la Sociología. *Praxis Sociológica*, 10, 9-36.
- (2006d). Visión española del África Subsahariana. En *Visión española del África Subsahariana: Seguridad y Defensa*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa del Gobierno de España.
- (2007a). De conceptos, lenguajes y metáforas: Carlos Moya y Octavio Paz. En *Lo que hacen los sociólogos: homenaje a Carlos Moya Valgañón* (pp. 865-885). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- (2007b). Diez años de Sociología en Castilla-La Mancha. *Revista Española de Sociología*, 7, 2007, 143-165.
- (2007c). Reflexiones sobre la Sociología como Ciencia. En *Castilla-La Mancha: 25 años de autonomía: ponencias y comunicaciones, 9 y 10 de Noviembre de 2007, Palacio de los Condes de Valparaíso, Almagro (Ciudad Real)* (pp. 135-158). Toledo: Asociación castellano-manchega de Sociología.
- (2007d). *Las dimensiones sociales de la globalización*. En Octavio Uña Juárez, Jaime Hormigos Ruiz y Antonio Martín Cabello (Coord). Madrid: Thomson-Paraninfo.
- (2008a). Xan Bouzada "in memoriam". *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 1, 9-11.
- (2008b). Comunicación y lenguaje poético. El caso de Gadamer. *Revista Española de Sociología*, 9, 87-106.
- (2008). El análisis de los emisores y receptores en la comunicación de masas. En Maximiliano Fernández Fernández (Coord.), *Comunicación en la sociedad red: la construcción mediática de la realidad* (pp. 47-63). Ávila: Universidad Católica de Ávila.

- (2008c). Peter L. Berger. En Josetxo Beriain y José Luis Iturrate Veja (Coord.), *Para comprender la Teoría Sociológica* (pp. 800-811). Estella (Pamplona): Verbo Divino.
- (2008d). Thomas Luckmann. En Josetxo Beriain y José Luis Iturrate Veja (Coord.), *Para comprender la Teoría Sociológica* (pp. 812-826). Estella (Pamplona): Verbo Divino.
- (2009). *Nuevos ensayos sobre sociología y comunicación*. Madrid: Editorial Universitas S.A.
- (2010a). Felipe Centelles Bolos, in memoriam. *Praxis Sociológica*, 14, 14-15.
- (2010b). In Memoriam Felipe Centelles Bolós. *Revista Española de Sociología*, 13, 7-8.
- (2013). Rutas literarias en el Camino de Santiago. *Methaodos (I)*1, 82-95.
- (2014a). Acción, discurso y metáfora. Sobre el lenguaje en H. Arendt. *Barataria*, 18, 15-27.
- (2014b). Poética y comunicación. Aportaciones a la teoría de la comunicación y a la teoría de los objetos desde las Odas de Neruda. *Revista Internacional de Sociología*, (72)3, 517-539.

Uña Juárez, F. O. y Bleda García, J. M<sup>a</sup>. (1996a). La Universidad de Castilla-La Mancha, motor de cambios sociales, culturales y económicos. *Sociedad y Utopía*, 7, 173-184.

- (1996b). Las fuerzas políticas y sociales. *Situación (Ejemplar dedicado a: Castilla-La Mancha)*, 61-72.

Uña Juárez, O., Bleda García, J. M<sup>a</sup>. y Centelles Bolós, F. (1999). *La mujer en Castilla-La Mancha: un estudio sociológico*. Toledo: Universidad de Castilla-La Mancha.

Uña Juárez, O., Bruquetas Galán, C. y Bruquetas Callejo, C. M. (2006). *El urbanismo ante el encuentro de las culturas: la inserción socioespacial del inmigrante en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional, Conserjería de Medio Ambiente y Ordenación Académica, D.L

Uña Juárez, O. y Campoy Lozar, M<sup>a</sup>. M. (1986) Algunos documentos de la Biblioteca Nacional de Madrid sobre El Escorial. *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, 17-18, 153-268.

Uña Juárez, O., Centelles Bolós, F. y Bleda García, J. M<sup>a</sup>. (1998). Las mujeres en Castilla-La Mancha (1991-1995). *Barataria*, 1, 181-206.

- (1999). Las mujeres viudas de Castilla-La Mancha: una realidad social. *Sociedad y Utopía*, 1, (Ejemplar dedicado a: Homenaje al profesor Juan José Sánchez de Horcajo (En el primer aniversario de su fallecimiento)), 263-273.
- (2000). Construcción de la conciencia política regional de Castilla-La Mancha. *Studia Carande*, 5, 453-468.

- Uña Juárez, O., Clemente Díaz, M., Espinosa Breen, P. y Fernández Antón, M. (2008). Los valores de los inmigrantes marroquíes en la Comunidad de Madrid. *Revista Sociedad y Utopía*, 32, 97-111.
- (2009a). Igualdad y roles de género en las mujeres inmigrantes marroquíes. En *Sociedad, consumo y sostenibilidad: actas y textos elaborados a partir del "XIII Congreso de Sociología en Castilla-La Mancha"* (pp. 81-88). Toledo: Instituto de Consumo de Castilla-La Mancha.
- (2009b). Los valores de los inmigrantes asiáticos en la Comunidad de Madrid: entre Oriente y Occidente. En Sara Gallego Trijueque y María Gómez Escarda (Coord.), *Igualdad, desarrollo y cooperación: 13, 14 y 15 de noviembre de 2009, Palacio de los Condes de Valdeparaíso, Almagro (Ciudad Real)* (pp. 631-644). Toledo: Asociación castellano-manchega de Sociología.
- (2009c). Estereotipos de las nacionalidades asiáticas y de la imagen de España en los inmigrantes asiáticos en la Comunidad de Madrid. En Sara Gallego Trijueque y María Gómez Escarda (Coord.), *Igualdad, desarrollo y cooperación: 13, 14 y 15 de noviembre de 2009, Palacio de los Condes de Valdeparaíso, Almagro (Ciudad Real)* (pp. 713-721). Toledo: Asociación castellano-manchega de Sociología.
- (2009d). El tiempo de residencia como factor de integración de los inmigrantes marroquíes en la Comunidad de Madrid. *Sociedad y Utopía*, 33, 91-104.
- (2010a). Caracterización psicosocial de los hijos de los inmigrantes chinos en la Comunidad de Madrid. *Sociedad y Utopía*, 36, 67-85.
- (2010b). Choque cultural entre la primera y la segunda generación de inmigrantes chinos. En Marta Aguilar Gil (Coord.), *Construcciones y deconstrucciones de la sociedad* (pp. 437-446). Toledo: Asociación castellano-manchega de Sociología.
- (2011a). Choque cultural y confianza entre padres e hijos inmigrantes chinos. *Sociedad y Utopía*, 37, 81-94.
- (2011b). La orientación hacia la cultura china y/o española en los hijos de los inmigrantes chinos *Sociedad y Utopía*, 38, 45-62.
- (2011c). Lo que ocultan y lo que cuentan los hijos de los inmigrantes chinos a sus padres. En Silvia Giménez Rodríguez, Almudena García Manso y Eduardo Díaz Cano (Coord.), *Innovaciones en la sociedad del riesgo: Selección de trabajos presentados en el XVI Congreso Nacional de Sociología en Castilla-La Mancha* (pp. 933-950). Toledo: Asociación Castellano-Manchega de Sociología
- (2012). Integración cultural de los hijos de los inmigrantes rumanos, marroquíes y chinos. En Patricia Madrigal Barrón y Elena Carrillo Pascual (Coord.), *Nuevos tiempos, nuevos retos, nuevas sociologías* (pp. 384-397). Toledo: Asociación Castellano-Manchega de Sociología.

- Uña Juárez, O., Clemente Díaz, M., Espinosa Breen, P., Fernández Antón, M. y Fernández Sande, A. (2008). Dimensiones culturales de los inmigrantes marroquíes. En *Sociedad, Consumo y Sostenibilidad: actas y textos elaborados a partir del "XIII Congreso de Sociología en Castilla-La Mancha"*(pp. 183-191). Toledo: Instituto de Consumo de Castilla-La Mancha.
- Uña Juárez, O. y Díaz Cano, E. (2008). *Revista Sociedad y Utopía*, 31, 107-122.
- Uña Juárez, O. y Gomáriz Acuña, T. P. (2005). Análisis de procesos sociales. La formación de la conciencia solidaria con los inmigrantes en España. *Sociedad y Utopía*, 26, 91-116.
- Uña Juárez, O. y Gutiérrez Resa, A. (2010a). *Integración de los inmigrantes a través de los servicios sociales municipales en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- (2010b). *Integración de los inmigrantes a través de los servicios sociales municipales en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Uña Juárez, O., Hormigos Ruiz, J. y Martín Cabello, A. (2005). Aproximaciones teóricas para una sociología de los medios como instrumentos de comunicación. *Sociedad y Utopía*, 25, 491-506.
- (2007). El proceso de globalización: una aproximación desde la sociología. En Octavio Uña Juárez, Jaime Hormigos Ruiz y Antonio Martín Cabello (Coord.), *Las dimensiones sociales de la globalización* (pp. 1-12). Madrid: Thomson-Paraninfo.
- Uña Juárez, O., Jiménez Tostón, G. y Bleda García, J. M<sup>a</sup>. (1998). Indicadores sociales para una planificación educativa en la comunidad de Castilla-La Mancha. *Papers*, 51, 173-182.
- Uña Juárez, O., López, G. M. y Tardivo, G. (2009). Multiculturalismo, globalización y fenómeno migratorio. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 2, 131-144.
- Uña Juárez, O. y Martín Cabello, A. (2009). *Introducción a la Sociología*. Madrid: Editorial Universitas S.A.
- Uña Juárez, O. y Oda Ángel, F. (2007). Globalización, migraciones y desarrollo. En Octavio Uña Juárez, Jaime Hormigos Ruiz y Antonio Martín Cabello (Coord.), *Las dimensiones sociales de la globalización* (pp. 65-84). Madrid: Thomson-Paraninfo.
- Uña Juárez, F. O. y Palacios Gómez, J. L. (2014). El interrogatorio para la descripción de los pueblos de Fermín Caballero: Los primeros pasos de las encuestas censales en España. *Empiria*, 29, 201-213.
- Uña Juárez, O., Recio Adrados, J. L. y Díaz Salazar, R. (1990). *Para comprender la transición española: religión y política*. Estella (Pamplona): Verbo Divino, D.L.
- Uña Juárez, O., Reyes Sánchez, R. y Vericat, J. (1989). *Conocimiento y comunicación*. Buenos Aires: Montesinos Editor.

**Vocal 2º: Dr. D. MANUEL MELLA MÁRQUEZ.**  
**Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid.**

- (1978). José Andrés Gallego: El socialismo durante la dictadura: 1923-1930. *Revista de Derecho Político, 1*, 128-129.
- (1986). Ciudad y Estado en el pensamiento del profesor Tierno. *Sistema, 71-72*, 173-176.
- (1989a). Estado social, democracia económica y fondos de los asalariados. *Sistema, 88*, 79-92.
- (1989b). Los grupos de presión en la transición política. En José Félix Tezanos Tortajada, Ramón Cotarelo García y Andrés de Blas Guerrero (Coord.), *La Transición Democrática Española* (pp. 149-181). Madrid: Sistema.
- (1990a). Elementos para una teoría de los fondos de inversión de los asalariados. *Economía y Sociología del Trabajo, 9*, 8-17.
- (1990b). Los Sistemas Políticos Actuales. En Manuel Pastor (Comp.), *Ciencia Política*, Madrid: Mc Graw-Hill.
- (1992). Los grupos de interés en la consolidación democrática. En Ramón Cotarelo (Comp.), *Transición política y consolidación democrática en España (1975-1986)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- (1997a). Partidos y democracia: una reflexión ante el próximo congreso federal del PSOE. *Sistema, 138*, 5-19.
- (1997b). *Poder, grupos de interés y pluralismo*. Madrid: Centro de Estudios de Política Americana.
- (2004a). Estado, partidos políticos y movimientos sociales ante el reto de la globalización. *Temas para el Debate, 103* (Ejemplar dedicado a: *El Estado necesario*), 28-30.
- (2004b). Los nuevos retos de la Internacional Socialista ante la globalización. *Temas para el Debate, 114* (Ejemplar dedicado a: *Pluralismo informativo y sociedad democrática*), 9-10.
- (2004c). El olimpismo que viene. *Temas para el Debate, 117-118* (Ejemplar dedicado a: *125 años de socialismo español*), 12-13.
- (2004d). La política en la era de la globalización. *Temas para el Debate, 121* (Ejemplar dedicado a: *Diez años de Temas*), 31-36.
- (2005a). Deporte, cultura y estado en el marco de la globalización. *Sistema, 184-185*, 221-234.
- (2005b). ¿Para qué el Estado? *Temas para el Debate, 126*, 21-24.

- (2005c). Deporte y política. En Juan Montabes Pereira (Coord.), *Una aproximación crítica. Instituciones y procesos políticos: homenaje a José Cazorla* (pp. 183-198). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- (2006a). ¿Qué Universidad queremos?: en torno al texto de reforma de la LOU. *Temas para el Debate*, 134 (Ejemplar dedicado a: *Reformar la ONU*), 57-60.
- (2006b). Fútbol y globalización: la Copa del Mundo como pretexto de una reflexión. *Temas para el Debate*, 139 (Ejemplar dedicado a: *El futuro de las pensiones*), 16-18.
- (2006c). Crisis de Estado, crisis de Gobierno. *Temas para el Debate*, 140, 18-20.
- (2007a). ¿Qué internacionalismo? *Temas para el Debate*, 146 (Ejemplar dedicado a: *El futuro de la socialdemocracia*), 61-63.
- (2007b). Willy Brandt: Personaje histórico: 1913-1992. *Temas para el Debate*, 147 (Ejemplar dedicado a: *Manipulaciones de la historia*), p. 69.
- (2007c). Crisis de participación y partidos políticos: ¿hacia un futuro de partidos virtuales? *Temas para el Debate*, 152 (Ejemplar dedicado a: *Participación política y democracia*), 58-60.
- (2008a). Democracia y legislación electoral en España: perspectiva histórica y necesidades de futuro. *Temas para el Debate*, 162 (Ejemplar dedicado a: *Democracia y legislación electoral*), 23-28.
- (2008b). La idea de progreso, postmodernidad y contingencia. *Temas para el Debate*, 163 (Ejemplar dedicado a: *La idea de progreso en el Siglo XXI*), 37-40.
- (2008c). China enseña sus cartas. *Temas para el Debate*, 164 (Ejemplar dedicado a: *La calidad del trabajo*), 16-17.
- (2009). La democracia en los partidos políticos. Leire Pajín Iraola (entrevistado), Rafael Simancas Simancas (entrevistado), Matilde Fernández Sanz (entrevistado), Manuel Mella Márquez (entrevistado), Francisco Sosa Wagner (entrevistado). *Temas para el Debate*, 170 (Ejemplar dedicado a: *La nueva arquitectura internacional*), 56-61.
- (2010a). Gobierno laborista en Reino Unido (1997-2010): balance de una gestión. *Temas para el Debate*, 186 (Ejemplar dedicado a: *Franco en la II Guerra Mundial*), 46-59.
- (2010b). ¿Hacia dónde va el Reino Unido? *Temas para el Debate*, 187 (Ejemplar dedicado a: *La ayuda humanitaria*), 65-67.
- (2010c). Fútbol y subdesarrollo. *Temas para el Debate*, 188, 64-66.
- (2010d). Hacia un modelo europeo del deporte: ¿singularidad o diversidad? En Manuel Arenilla Sáez, Ángel Manuel Moreno Molina, Martín Bassols Coma, Rafael Entrena Cuesta y

Mariano Baena del Alcázar (Coord.), *La Administración Pública entre dos Siglos: (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo): Homenaje a Mariano Baena del Alcázar* (pp. 927-942). Madrid: Instituto de Administración Pública.

— (2011a). ¿Giro a la izquierda del laborismo británico? *Temas para el Debate*, 194 (Ejemplar dedicado a: *Hacia una nueva economía*), 65-67.

— (2011b). Enrique Tierno, herencia viva. *Temas para el Debate*, 195 (Ejemplar dedicado a: *¿Los derechos de la tierra?*), 8-9.

— (2012a). Bicentenario de la Constitución de Cádiz: la apertura a la modernidad. *Temas para el Debate*, 208 (Ejemplar dedicado a: *Los BRICS*), 8-9.

— (2012b). Nuevo contexto sociológico e internacional de los partidos socialdemócratas: tendencias, retos y experiencias. *Temas para el Debate*, 216 (Ejemplar dedicado a: *Los partidos socialdemócratas del Siglo XXI*), 20-22.

— (2012c). Los sistemas de partidos I. En Manuel Mella Márquez y Miguel Martínez Cuadrado (Coord.), *Partidos políticos y Sistemas de partidos* (pp. 181-206). Madrid: Trotta.

— (2012d). Los sistemas de partidos II. En Manuel Mella Márquez y Miguel Martínez Cuadrado (Coord.), *Partidos políticos y Sistemas de partidos* (pp. 207-232). Madrid: Trotta

— (2013a). ¿Listas abiertas o listas cerradas?: mitos, dilemas y realidades. *Temas para el Debate* (Ejemplar dedicado a: *La empresa del siglo XXI*), 222, 8-10.

Mella Márquez, M. y Abreu Fernández, V. (1997). *Curso de Partidos Políticos*. Madrid: Ediciones Akal.

Mella Márquez, M., Canales Aliende, J. M. y Olías de Lima Gete, B. (2005). Introducción. *Sistema*, 184-185, 3-12.

Mella Márquez, M. y Martínez Cuadrado, M. (Coord.). (2013). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Trotta.

**Vocal 3º: Dr. D. ÁNGEL VALENCIA SÁIZ.**  
**Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Málaga.**

- (1987). El estado de la cuestión del Estado: ¿hacia dónde ahora? *Zona abierta*, 43-44, 187-220.
- (1989). Postmarxismo, ¿por qué no? *Sistema*, 92, 123-128.
- (1993). A vueltas con la Teoría Política: comentarios sobre una historia reciente. *Sistema*: 112, 129-146.
- (1995a). Movimientos ecologistas y partidos verdes en Europa: ¿Nuevos valores o nuevos conflictos? *Sistema*, 126, 63-76.
- (1995b). La Teoría Política en la era de la tecnocracia. En Fernando Vallespín Oña (Coord.), *Historia de la teoría política* (Vol. VI: La reestructuración contemporánea del pensamiento político) (pp. 433-453). Madrid: Alianza Editorial.
- (1997a). Democracia, Nuevas Tecnologías y Comunicación: nuevas respuestas y viejos problemas dentro de la Teoría de la Democracia. *Sistema*, 136, 85-101.
- (1997b). Retos contemporáneos de la política (I): los movimientos sociales y el ecologismo. En Rafael del Águila Tejerina (Coord.), *Manual de ciencia política* (pp. 451-476). Madrid: Trotta.
- (1997c). Los viejos maestros: la reconstrucción de la razón. *Revista de Estudios Políticos*, 98, 314-31.
- (1998d). Democracia, ciudadanía y ecologismo político. *Revista de Estudios Políticos*, 102, 77-94.
- (2000a). Ecologismo y socialismo: ¿Una convergencia posible en el nuevo siglo? *Sistema*: 157, 67-91.
- (2000b). Los partidos verdes en Europa: Estabilidad electoral y política de alianza en un nuevo espacio político. *Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*, 26, 127-148.
- (2000c). Teoría política verde: balance de una disciplina emergente. *Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*, 3, 181-194.
- (2001a). Una política verde. *Revista de Libros*, 54, 29-30

- (2001b). Hacia un modelo de política radical para el Siglo XXI. En Ana Salinas de Frías (Coord.), *Persona y Estado en el umbral del siglo XXI* (pp. 837-846). Granada: Universidad de Granada.
- (2002). El nou espai polític de l'esquerra verda a Europa. *Nous Horitzons*, 167, 24-31
- (2003a). Globalización, medio ambiente y ciudadanía. En Alberto Oliet Palá (Coord.), *Globalización, estado y democracia* (pp. 229-268). Málaga: Universidad de Málaga.
- (2003b). Ciudadanía ecológica: una noción subversiva dentro de una política global. *Revista de Estudios Políticos*, 120, 269-300.
- (2003c). El nuevo laborismo cinco años después. *Revista de Libros*, 79-80, 25-26.
- (2004a). Certezas y dilemas de la ciudadanía ecológica dentro de una política global. En Jorge Riechmann (Coord.), *Ética ecológica: propuestas para una reorientación* (pp. 83-108). Montevideo: Nordan-Comunidad.
- (2004b). Teoría política y ecologismo. En Fernando Fernández-LLebrez González y Ángel Valencia Sáiz, *La teoría política frente a los problemas del siglo XXI* (pp. 181-200). Granada: Universidad de Granada.
- (2004c). Claves de la emergente política medioambiental española: sostenibilidad, gobernanza y europeización. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 28-29, 23-40.
- (2004d). L'escenari roig-verd a Europa. *Nous Horitzons*, 174, 40-41.
- (2005). Política y medio ambiente en una sociedad global. En Juan Montabes Pereira (Coord.), *Instituciones y procesos políticos: homenaje al José Cazorla* (pp. 715-732). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- (2006a). Izquierda sí, pero sostenible: introducción. En Ángel Valencia Sáiz (Coord.), *La izquierda verde* (pp. 11-26). Barcelona: Icaria.
- (2006b). La Izquierda verde y los partidos ecologistas. En Ángel Valencia Sáiz (Coord.), *La izquierda verde* (pp. 181-220). Barcelona: Icaria.
- (2007a). Sostenibilidad. En Ricard Zapata Barrero (Coord.), *Conceptos políticos: en el contexto español* (pp. 275-300). Madrid: Síntesis.
- (2007b). Nuevos enfoques de la política. En Francisco Garrido Peña, Manuel Luis González de Molina Navarro, José Luis Serrano Moreno y José Luis Solana Ruiz (2007), *El paradigma ecológico en las Ciencias Sociales* (pp. 155-18). Barcelona: Icaria.
- (2007c). Una democracia exigente. *Revista de libros*, 127-128, p. 27.

- (2008a). La génesis del socialismo. Los socialistas utópicos. En Santiago Delgado Fernández y José Francisco Jiménez Díaz (Coord.), *Introducción a la historia de las ideas políticas contemporáneas: desde la Revolución Francesa a la Revolución Rusa* (pp. 119-140). Granada: Universidad de Granada.
- (2008b). El ecologismo como civismo. En Rafael del Águila Tejerina, Sebastián Escámez Navas y José Tudela, (Coord.), *Democracia, tolerancia y educación cívica* (pp. 97-116). Madrid: Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid.
- (2009a). Andrew Dobson: la política verde se transforma en Teoría Política. En Ramón Máiz Suárez (Coord.), *Teorías Políticas Contemporáneas* (pp. 455-476). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- (2009b). Retos actuales de la democracia en España. En *La Universidad y nuestros mayores: I, II y III Curso Aula de Mayores 2008-2009* (Vol. I) (pp. 303-313). Málaga: Universidad de Málaga.
- (2009c). El reto de la ciudadanía ante la crisis ecológica. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 105, 25-37.
- (2009d). Pensar una sociedad sostenible en el Siglo XXI. *Isotimia*, 2 (Ejemplar dedicado a: *Constitucionalismo y democracia*), 147-170.
- (2009e). Ecologismo, sostenibilidad y ciudadanía. En Juan Montabes Pereira y Raquel Ojeda García (Coord.), *Estudios de Ciencia Política y de la Administración* (pp. 373-388). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- (2011). Educación, ciudadanía y medio ambiente. *Isotimia*, 5 (Ejemplar dedicado a: *Ciudadanía, democracia y republicanismo*), 101-119.
- (2012). Teoría política verde, democracia deliberativa y sociedad sostenible. En María Elena Beltrán Pedreira y Fernando Vallespín Oña (2012), *Deliberación pública y democracias contemporáneas* (pp. 223-238). Madrid: Editorial Síntesis.

Valencia Sáiz, A. y Arias Maldonado, M. (1998). Participación y representación en la Teoría política verde: nuevos contenidos para viejos conceptos de la democracia liberal. *Sistema*, 147, 79-103.

Valencia Sáiz, A., Arias Maldonado, M. y Vázquez García, R. (1998). Actitudes personales y activismo colectivo en la conciencia medioambiental andaluza. Andalucía en España. Un análisis comparado a partir de los datos del CIS. En Antonio Jaime Castillo (Coord.), *La sociedad andaluza del Siglo XXI: diversidad y cambio* (pp. 161-182). Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.

- (2010). *Ciudadanía y Conciencia Medioambiental en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Valencia Sáiz, A. y Fernández-Llebrez González, F. (2004). *La Teoría Política frente a los problemas del Siglo XXI*. Granada: Universidad de Granada.
- Valencia Sáiz, A. y Melo Escrihuela, C. (2011). El Estado desde la teoría política verde. En Rafael Vázquez García (Coord.), *Teorías actuales sobre el Estado contemporánea* (pp. 219-234). Granada: Universidad de Granada.
- Valencia Sáiz, A., Montabes Pereira, J. y Ortega, C. (2014). *Anuario político de Andalucía 2014*. Granada: Fundación Pública Andaluza, Centro de Estudios Andaluces y Universidad de Granada.
- Valencia Sáiz, A. y Vázquez García, R. (2011). Teorías críticas del Estado: marxismo, neomarxismo y post-marxismo. En Rafael Vázquez García (Coord.), *Teorías actuales sobre el Estado Contemporáneo* (pp. 73-84). Granada: Universidad de Granada.
- (2014). La crisis y la democracia en Andalucía en 2012. En *Anuario político de Andalucía 2012*. Granada: Fundación Pública Andaluza, Centro de Estudios Andaluces y Universidad de Granada.

**Secretario: Dr. D. MANUEL MENÉNDEZ ALZAMORA.**

**Profesor Titular Acreditado de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante.**

- (1990a). La cláusula de conciencia como libertad básica del profesional informativo. *Revista General de Derecho*, 553-554, 7337-7349.
- (1990b). El derecho a la cláusula de conciencia en el informador: aproximación a la configuración de la institución en nuestro Ordenamiento Jurídico. *Poder Judicial*, 13 (Extra), 169-180.
- (1990c). José Ortega y Gasset, 1914: vieja y nueva política. *Comunicación y Estudios universitarios*, 0, 95-138.
- (1991a). El Derecho de la Publicidad y sus garantías: la protección de la infancia y la juventud. *Comunicación y Sociedad*, 1-2, 127-137.
- (1991b). Medios de comunicación audiovisuales e infancia y juventud: las relaciones de protección en el Ordenamiento Comunitario. *Revista General de Derecho*, 565-566, 9067-9077.
- (1992). La Regulación Jurídica de los elementos informativos en el derecho electoral valenciano. En *Dels furs a l'estatut: actes del I Congrés d'Administració Valenciana, de la Història a la Modernitat, València* (pp. 125-134). Valencia: Generalitat Valenciana.
- (1994). Intimidad y tratamiento el dolor en el Ordenamiento Jurídico español. En *Comunicación y Sociedad*, (7)2, 129-135.
- (1995a). Pensamiento político español del Siglo XX: A) la generación del 14. En Fernando Vallespín Oña (Coord.), *Historia de la Teoría Política* (Vol. VI: La reestructuración contemporánea del pensamiento político) (pp. 454-508). Madrid: Alianza Editorial.
- (1995b). *La génesis de la Generación del 14: prensa, intelectuales y poder político ante la crisis de la Restauración*. Valencia: Universidad de Valencia.
- (1996a). "España invertebrada" en el devenir político de José Ortega y Gasset. En María Teresa López de la Vieja de la Torre (Coord.), *Política de la vitalidad: España invertebrada de José Ortega y Gasset* (pp. 161-169). Madrid: Tecnos.
- (1996b). La fiesta en honor a Azorín en Aranjuez: la "Generación del 14" y Azorín. En *Azorin, 1904-1924: IIIe Colloque International, Pau-Biarritz 27, 28 et 29 avril 1995* (pp. 137-146). Murcia: Université de Pau et des Pays de L'Adour y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia.

- (1998). Política y estética hacia emblemas de una identidad generacional: Azorín y el 98. En *Azorín et la Génération de 1898* (pp. 37-42). Pau: Université de Pau et des Pays de l'Adour, Faculté des Lettres, Langues et Sciences Humaine
- (2001). De la rebelión de las masas a la rebelión de los objetivos: Azorín y la disolución de la razón en la estética contemporánea. En *Azorín et la surréalisme: V Colloque international, organisé par le Laboratoire de Recherches en Langues et Littératures Romanes, Etudes Basques, Espace Caraïbe de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour; et para la Casa-Museo Azorín de Monóvar* (pp. 71-80). Gardonne: Editions Fédérop
- (2002). Sobre el primer Azorín político. En Francisco José Martín (Coord.), *Estudios sobre "El Político" de Azorín: (texto & contexto): actas de las Jornadas Internacionales (Siena, 18-19 mayo 2000)* (pp. 185-192). Valencia: Biblioteca Valenciana.
- (2003). El parlamento y las autoridades independientes de control. *Corts, 14*, 205-222.
- (2004). Las formas del pluralismo en el pensamiento político contemporáneo. En *Pluralismo: perspectivas políticas y desarrollos normativos* (pp. 53-84). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- (2005a). Las estéticas de la posguerra y los intelectuales: Azorín ante la realidad cultural española. En Pascale Peyraga (Coord.), *Azorín, 1939-1945: VI coloquio internacional, Pau, 16-17-18 de Octubre 2003* (pp. 189-200). Alicante: Instituto de Cultura Juan Gil Albert.
- (2005b). La esfera de la comunicación en perspectiva jurídica. *Comunicación y Estudios Universitarios, 13*, 175-176.
- (2006a). Esfera pública y opinión pública en la teoría política contemporánea. En Remigio Beneyto Berenguer (Dir.), *Vida pública, Vida privada* (pp. 17-28). Valencia: Editorial Edicep. C.B.
- (2006b). *La Generación del 14: una aventura intelectual*. Madrid: Siglo XXI de España.
- (2007). El poder. Las perspectivas contemporáneas. En Manuel Menéndez Alzamora (Coord.), *Sobre el poder* (pp. 141-208). Madrid: Tecnos.
- (2009a). Sobre los orígenes de la representación moderna. En Manuel Menéndez Alzamora (Coord.), *Participación y representación política* (pp. 131-160). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- (2009b). Representar y participar como ejes de la esfera pública democrática. En Manuel Menéndez Alzamora (Coord.), *Participación y representación política* (pp. 9-20). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- (2009c). Trazos políticos: sobre los usos políticos de la palabra escrita y el retrato dibujado en el contexto del 98. En Pascale Peyraga (Coord.), *Los retratos de Azorín: en la encrucijada de unas subjetividades* (pp. 155-170). Alicante: Instituto de Cultura Juan Gil Albert.

- (2012a). Paradigmas políticos: Azorín y Ortega ante los retos de la cultura nacional. En Pascale Peyraga (Coord.), *Azorín: los clásicos redivivos y los universales renovados: VIII coloquio internacional, Pau, 1-3 de diciembre 2011* (pp. 269-280). Alicante: Instituto de Cultura Juan Gil Albert.
- (2012b). El horizonte político de la inclusión: ciudadanía e inmigración en España. *Barataria*, 13, 67-74.
- (2013a). Los orígenes políticos del nacionalismo valenciano. En José Manuel Canales Aliende y Manuel Menéndez Alzamora (Ed.), *El sistema político y administrativo valenciano* (pp. 60-70). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- (2013b). Los retos de la democracia de masas: democracia deliberativa y transición política. *Res publica*, 30, 189-202.
- (2013c). La desigualdad política ante la crisis del Estado Social. *Barataria*, 15, 143-149.
- (2013d). El miedo político a las masas: vitalismo y élites frente a la crisis finisecular del idealismo. En Dolores Thion Soriano-Mollá y Jorge Urrutia Gómez (Coord.), *De élites y masas: textualizaciones* (pp. 75-84). Madrid: Devenir.
- (2014a). La Política y el Poder. En José Manuel Canales y José Juan Sanmartín (Eds.), *Introducción a la Ciencia Política* (pp. 23-34). Madrid: Editorial Universitas S.A.
- (2014b). Aceleración y nostalgia: La Generación del 14 europea y la Gran Guerra. *Revista de Occidente*, 398-399, 57-69.
- (2014c). Repensar la democracia: los retos de una ciudadanía cosmopolita. En Hugo Aznar Gómez y Jordi Pérez Llavador (Ed.), *De la democracia de masas a la democracia deliberativa* (pp. 127-137). Barcelona: Editorial Ariel.
- (2014d). Ensayo bibliográfico. En Francisco José Martín (Coord.), *Intelectuales y reformistas: la Generación de 1914 en España y América* (pp. 233-244). Madrid: Biblioteca Nueva.

Menéndez Alzamora, M. y Vallés Copeiro del Villar, A. (1993). La protección del derecho de los consumidores en el ámbito estatal y autonómico. *Estudios sobre Consumo*, 27, 39-44.

Menéndez Alzamora, M. y Tasa Fuster, V. (2009). Minoría y mayoría: participación política y acceso al sufragio en el sistema electoral español histórico. En Antonio Vallés Copeiro del Villar (Coord.), *La protección del menor* (pp. 317-338). Valencia: Tirant Lo Blanch.

**Suplente 1º: Dr. D. FRANCISCO QUEROL FERNÁNDEZ**  
**Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Escuela de**  
**Gobierno y Liderazgo de la Universidad San Jorge de Zaragoza.**

— (2000). *La filosofía del derecho de K.Ch.F.Krause*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.

— (Coord.). (2013). *Liderazgo: Hoja de Ruta*. Zaragoza: Ediciones Universidad San Jorge.

**Suplente 2º: Dr. D. TOMÁS PRIETO ÁLVAREZ.**

**Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Burgos.**

- (1993). Las competencias de las CC.AA en relación a la Política Agraria Comunitaria. En *IV Congreso de Economía Regional de Castilla y León: Comunicaciones: Burgos, 24, 25 y 26 de noviembre, 1994, Vol. 1, 1994 (Comunicaciones 1)* (pp. 18-33). Valladolid: Junta de Castilla y León.
- (1996). El horizonte de la intervención pública en la economía: publicación y liberalización. En *Estudios sobre el ordenamiento jurídico español: libro conmemorativo del X aniversario de la Facultad de Derecho, Universidad de Burgos* (pp. 569-586). Burgos: Universidad de Burgos.
- (1999). Cajas de ahorro: defensa de su status jurídico y de su autonomía organizativa. En Carlos Vattier Fuenzalida (Coord.), *Las entidades sin fin de lucro: estudios y problemas* (pp. 147-168). Burgos: Universidad de Burgos y Caja de Burgos.
- (2001a) ¿Una futura Ley de Ordenación de la Agricultura y del Desarrollo Rural? La cuestión competencial. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 38, 20-24.
- (2001b). Las Cajas de Ahorro: su naturaleza jurídica, los límites de intervención pública. *Administración de Andalucía*, 42, 331-372.
- (2001c). Las Cajas de Ahorro francesas cambian su estatuto jurídico (Elementos de reflexión para el caso español). *Revista de Administración Pública*, 155, 417-431.
- (2001d). *Ayudas agrícolas nacionales en el derecho comunitario*. Madrid: Marcial Pons.
- (2002a). Agricultura. En Antonio Calonge Velázquez (Coord.), *Políticas comunitarias: bases jurídicas* (pp. 53-80).
- (2002b). Medio Ambiente y competencia en el Derecho de la Unión Europea: En busca del adecuado punto de equilibrio. *Noticias de la Unión Europea*, 207, 119-130. Madrid: Lex Nova.
- (2005a). La política forestal y la Unión Europea. En Luis Calvo Sánchez (Coord.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de Noviembre, de Montes: estudios de Derecho forestal, estatal y autonómico* (pp. 93-140). Madrid: Thomson-Paraninfo.
- (2005b). *La dignidad de la persona: núcleo de la moralidad y el orden públicos, límite al ejercicio de libertades públicas*. Pamplona: Civitas.
- (2005c). *La dignidad de la persona: núcleo de la moralidad y el orden públicos, límite al ejercicio de libertades públicas*. Pamplona: Civitas.
- (2008a). Relaciones especiales de sujeción, denominaciones de origen y exigencias de legalidad sancionadora. En José María de la Cuesta Sáenz, Víctor Manuel Garrido de Palma,

Rafael Gómez-Ferrer Sapiña, Carlos Vattier Fuenzalida (Coord.), *Libro homenaje a Alberto Ballarín Marcial* (pp. 1179-1210). Madrid: Colegios Notariales de España.

— (2008b). Sistema financiero. En Ignacio Sáez Hidalgo (Dir.), *Derecho público de Castilla y León* (pp. 1229-1253). Madrid: Lex Nova.

— (2009). La encrucijada actual de las relaciones especiales de sujeción. *Revista de Administración Pública*, 178, 215-247.

— (2010a). Todavía seguimos hablando de los "actos políticos"... En Manuel Arenilla Sáez, Ángel Manuel Moreno Molina, Martín Bassols Coma, Rafael Entrena Cuesta y Mariano Baena del Alcázar (Coord.), *La administración pública entre dos siglos: (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo): Homenaje a Mariano Baena del Alcázar* (pp. 1249-1272). Madrid: Instituto de Administración Pública.

— (2010b). *Libertad religiosa y espacios públicos: laicidad, pluralismo, símbolos*. Madrid: Aranzadi.

— (2011c). Crucifijo y escuela pública tras la sentencia del TEDH Lautsi y otros contra Italia. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 150, 443-468.

— (2011d). Colegios profesionales, aconfesionalidad y patronazgo religioso: comentario a la STC 28 de Marzo de 2011. *Administración de Andalucía*, 79, 137-156.

— (2011e). Mercados financieros y de valores. En Santiago Bello Paredes (Coord.), *Comentarios a la Ley de Economía Sostenible* (pp. 57-94). Madrid: Las Rozas.

— (2011f). Competencia sancionadora de los entes locales en materia de comercio. En Julio Pérez Gil y Raquel de Román Pérez (Coord.), *Estudios jurídicos sobre la empresa y los negocios: una perspectiva multidisciplinar. Libro conmemorativo del XXV Aniversario de la Facultad de Derecho de Burgos* (pp. 141-160). Burgos: Universidad de Burgos.

— (2012a). Libertad religiosa, pluralismo y espacios públicos. En Ignacio Gutiérrez Gutiérrez y Miguel Ángel Presno Linera (Coord.), *La inclusión de los otros: símbolos y espacios de la multiculturalidad* (pp. 291-309). Granada: Editorial Comares.

— (2012b). El crucifijo como símbolo religioso y como símbolo cultural e histórico. *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 28, 2012, 197-214.

— (2012c). Los grupos de acción local en el programa LEADER del desarrollo rural. En Carlos Vattier Fuenzalida Raquel de Román Pérez y Pablo Amat Llombart (Coord.), *El desarrollo rural en la Política Agrícola Común* (pp. 513-547). Madrid: Aranzadi.

— (2013). La presencia del crucifijo en las escuelas públicas es compatible con la Constitución (una réplica). *Revista jurídica de Castilla y León*, 31.

— Enseñanza pública: o laica o neutra. En Isabel Cano Ruiz (Ed.), *La enseñanza de la religión en la escuela pública: Actas del VI Simposio Internacional de Derecho Conrrdatario*. Alcalá de Henares, 16-18 de octubre de 2013 (pp. 563-574). Granada: Editorial Comares.

— (2014a). Disposiciones y principios generales de la Ley 22/2011, de 28 de Julio, de Residuos y Suelos Contaminados: aproximación a su esencia y elementos estructurantes que la condicionan y conforman. En Fernando García-Moreno Rodríguez (Dir.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados* (pp. 39-130). Madrid: Aranzadi.

— (2014b). El acto administrativo. En Miguel Ángel Recuerda Girela y Carmen Agoués Mendizábal (Coord.), *Lecciones de derecho administrativo con ejemplos* (pp. 167-192). Madrid: Tecnos.

Prieto Álvarez, T., Díez Estéban, J. M., López de Foronda, O., Santamaría Mariscal, M. (2000). La influencia de las Administraciones Públicas en los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros castellano-leonesas. En *7º Congreso de Economía Regional de Castilla y León: Comunicaciones: Soria 23, 24 y 25 de noviembre 2000, Vol. 1, 2000 (Comunicaciones 1)*, (pp. 96-115). Valladolid: Junta de Castilla y León.

Prieto Álvarez, T. y Gómez Barahona, A. (2002). Cohesión económica y social. En Antonio Calonge Velázquez (Coord.), *Políticas comunitarias: bases jurídicas* (pp. 497-522). Madrid: Lex Nova.

Prieto Álvarez, T., Baranda Díaz, N., Muñoz Castillo, J. y Boquerera Amil, V. (Dir.) (2010). *Estudio-propuesta de elementos comunes para las leyes autonómicas reguladoras de los Consejos Sociales de las Universidades Públicas Españolas*. Madrid: Aranzadi.

Prieto Álvarez, T. y Bello Paredes, S. A. (2013). Los enclaves territoriales en España: el paradigma del enclave de Treviño. *Revista de Administración Pública*, 192, 301-338.



## ANEXO DOCUMENTAL

---

- *Informe Fulton* (1973). Madrid: Escuela Nacional de Administración Pública.
- *Informe sobre Desarrollo Humano* (1994). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ginebra, Suiza.
- *Normas de Conducta para la Vida Pública. Informe Nolan*. Documentos INAP, nº 9 de Octubre de 1996. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- *Commercial exploitation of Europe's public sector information. Final report. For the European Comisión*. (2000, October). Informe a petición del Directorate General for the Information Society. London: Pira International.
- *Informe del Consejo de Estado de 17 de Mayo de 2001* (Expediente 997/2001, Trabajo y Asuntos Sociales).
- *Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas* (2001). París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- *Declaración Conjunta de la ONU, la OECE y la OEA, de 6 de Diciembre de 2004*, del Relator Especial de la Organización de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial de la Organización de Estados Americanos para la Libertad de Expresión.
- Dekkers, M., Polman, F., Velde, R. y de Vries, M. (2006). *MEPSIR Measuring European Public Sector Information Resources*. Informe encargado por la Comisión Europea.
- *Cuando lo Público no es Público. ¿por qué se necesita una ley de acceso a la información pública en España?* Informe sobre las solicitudes y casos en seguimiento en relación con la legislación española actual y la práctica de la Administración en España en Octubre de 2008. Madrid: Access Info Europe.
- Abella, A. (2009). *Reutilización de información pública y privada en España. Avance de situación para agentes públicos y privados*. Una oportunidad para los negocios y el empleo. Madrid: Rooters.
- *Advice to investigators on specific problems in preparing applications for Ethical Review of Research Studies* (2009). London: Royal Brompton & Harefield NHS Trust and National Heart & Lung Institute Ethics Committee.
- *Guía Aporta sobre Reutilización de la Información Pública* (Junio, 2009). Madrid: Proyecto Aporta.
- *Guía para la Evaluación de la Calidad de los Servicios Públicas* (2009). Madrid: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios del Ministerio de la Presidencia del Gobierno de España.

- *Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad del Documento Electrónico* (Octubre, 2011). Madrid: Dirección General para el Impulso de la Administración Electrónica de la Secretaría Técnica General del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública del Gobierno de España.
- *Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Digitalización de Documentos* (Octubre, 2011). Madrid: Dirección General para el Impulso de la Administración Electrónica de la Secretaría Técnica General del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública del Gobierno de España.
- *Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad del Expediente electrónico* (Octubre, 2011). Madrid: Dirección General para el Impulso de la Administración Electrónica de la Secretaría Técnica General del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública del Gobierno de España.
- *Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Firma Electrónica y de certificados de la Administración* (Octubre, 2011). Madrid: Dirección General para el Impulso de la Administración Electrónica de la Secretaría Técnica General del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública del Gobierno de España.
- *Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Requisitos de conexión a la red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas* (Octubre, 2011). Madrid: Dirección General para el Impulso de la Administración Electrónica de la Secretaría Técnica General del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública del Gobierno de España.
- *Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Requisitos de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos* (Octubre, 2011). Madrid: Dirección General para el Impulso de la Administración Electrónica de la Secretaría Técnica General del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública del Gobierno de España.
- *Funcionamiento, mantenimiento y actualización del Catálogo de Información Pública* (Diciembre, 2011). Madrid: Ministerio de Industria, Energía y Turismo y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de España.
- *Guía de Aplicación del Real Decreto 1495/2011 por la que se desarrolla la Ley 37/2007 sobre Reutilización de la Información del Sector Público* (Febrero, 2012), elaborada por la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información. Madrid: Centro de Publicaciones de la Subdirección General de Información de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de España.
- *El Derecho de acceso a la información pública*. Informe Extraordinario elaborado por el Síndic de Greuges de Catalunya en Marzo de 2012. Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya.

- *Plan de Medidas de Impulso de la Reutilización de la Información del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas* (Junio, 2012). Subdirección General de Información de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de España.
- *Estudio de Caracterización del Sector Infomedial en España*. (Julio, 2012). Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Energía y Turismo y Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información, con el asesoramiento y colaboración de Asesores y Consultores en Administraciones Públicas.
- *Guía Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (e-EMGDE). Documentación complementaria a la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos* (Mayo, 2012). Madrid: Dirección General para el Impulso de la Administración Electrónica de la Secretaría Técnica General del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de España.
- *Dictamen del Consejo de Estado 707/2012, sobre el Anteproyecto de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, aprobado el 19 de Julio de 2012.*
- *Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Relación de Modelos de Datos* (Octubre, 2012). Madrid: Dirección General para el Impulso de la Administración Electrónica de la Secretaría Técnica General del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de España.
- *Guía MAGERIT–versión 3.0. Metodología de Análisis y Gestión de Riesgos de los Sistemas de Información* (Octubre, 2012). Madrid: Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de España.
- *Diagnóstico de situación y rediseño del Sistema de Información Administrativo* (2013). Madrid: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de Calidad de los Servicios.
- *Plan de Medidas de Impulso de la Reutilización de la Información en el Instituto Nacional de Administración Pública* (Febrero, 2013). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- *Reutilización de Información del Sector Público Gratuidad, Tasas y Precios Públicos* (Febrero, 2013). Madrid: Proyecto Aporta.
- *Plan de Medidas de Impulso de la Reutilización de la Información del Fondo de Garantía Salarial*. (Abril, 2013). Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social del Gobierno de España.
- *Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad* (Julio, 2013). Madrid: Dirección General para el Impulso de la Administración Electrónica de la Secretaría Técnica General del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de España.

- *Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas “CORA”* (Septiembre, 2013). Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- *Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Relación de Modelos de Datos* (Noviembre, 2013). Madrid: Dirección General para el Impulso de la Administración Electrónica de la Secretaría Técnica General del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de España.
- *Impacto de la reutilización del software de fuentes abiertas en la Economía* (Abril, 2013). Madrid: Centro Nacional de Referencia de Aplicación de las TIC basadas en fuentes abiertas del Ministerio de Industria, Energía y Turismo del Gobierno de España.
- *Guía de Validación de Accesibilidad Web* (Enero, 2014). Madrid: Centro de Publicaciones de la Subdirección General de Información de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de España.
- *Guía de Accesibilidad en Sedes Electrónicas* (Febrero, 2014). Madrid: Centro de Publicaciones de la Subdirección General de Información de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de España.
- *Guía de Gestión de la Accesibilidad en Gestores de Contenido* (Abril, 2014). Madrid: Centro de Publicaciones de la Subdirección General de Información de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de España.
- *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. España: de la reforma administrativa a la mejora continua. Resumen ejecutivo, hallazgos y recomendaciones* (Abril, 2014). Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- *Tendencias actuales en iniciativas Open Data* (Septiembre, 2014). Madrid: Proyecto Aporta.
- *Informe del primer año de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas “CORA”* (Noviembre, 2014). Madrid: Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministerio de Presidencia del Gobierno de España.

### I) Derecho Internacional

#### I.1) Declaraciones

- *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de Agosto de 1789.
- *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, documento declarativo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de Diciembre de 1948 en París.
- *Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano*, de Junio de 1972.
- *Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, de Junio de 1992.

#### I.2) Convenios

- *Convenio de 25 de Junio de 1998 (Convenio Aarhus), sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en asuntos ambientales* (publicado en United Nations, Treaty Series, Vol. 2161, p. 447. Naciones Unidas, Serie de Tratados, 15 de Enero de 1999).

#### I.3) Resoluciones

- *Resolución 37/7, de 28 de Octubre de 1982, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, relativa a la Carta Mundial de la Naturaleza.*
- *Resolución 45/94, de 14 de Diciembre de 1990, de la Asamblea General de las Naciones Unidas relativa a la necesidad de garantizar un medio ambiente sano para el bienestar de las personas.*

#### I.4) Convenciones

- *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*, creada en Nueva York el 31 de Octubre de 2003 y firmada el 16 de Septiembre de 2005.

## I.5) Otra normativa internacional

- *Ley n° 27806, de Agosto de 2002, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la República del Perú.*
- *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Ecuador n° 2* (publicada en el Registro Oficial Supl. 337, de 18 de Mayo de 2004).
- *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*, respaldado por la XVI Cumbre Iberoamericana celebrada en Uruguay, en Noviembre de 2006.
- *Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto, promulgado el 21 de Enero de 2009 por el Presidente de los Estados Unidos de América, Barack Obama.*

## 2) Derecho Europeo

### II.1.) Derecho Originario

#### II.1.A) Tratados Constitutivos

- *Tratado de 7 de Febrero de 1992, constitutivo de la Unión Europea* (publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas n° 191, de 29 de Julio de 1992).
- *Acuerdo de 7 de Diciembre 2000, por el que se aprueba la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie C, n° 364, de 18 de Diciembre de 2000).
- *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, Serie C, n° 83, de 30 de Marzo de 2010).

#### II.1.B) Tratados Modificativos

- *Tratado de Ámsterdam, firmado en 2 de Octubre de 1997* (publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie C n° 340, de 10 de Noviembre de 1997).

### II.2) Derecho Derivado

#### II.2.A) Actos Típicos

##### II.2.A.a) Reglamentos

- *Reglamento (CE)1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de Mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie L, nº 284, de 31 de Mayo de 2001).*
- *Reglamento (CE) 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de Septiembre de 2003, sobre la adaptación a la Decisión 1999/468/CE del Consejo de las disposiciones relativas a los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado CE (publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie L, nº 145, de 31 de Octubre de 2003).*
- *Reglamento (CE) 1367/2006, de 6 de Septiembre de 2006, de aplicación a las instituciones y organismos comunitario de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, Serie L, nº 264, de 25 de Septiembre de 2006).*

#### II.2.A.b) Directivas

- *Directiva 1985/337/CEE del Consejo, de 27 de Junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie L, nº 175, de 5 de Julio de 1985).*
- *Directiva 1990/313/CEE del Consejo, de 7 de Junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente (publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie L, nº 158, de 23 de Junio de 1990).*
- *Directiva 1995/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de Octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie L, nº 281, de 23 de Noviembre de 1995).*
- *Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de Junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, Serie L, nº 178, de 17 de Julio de 2000).*
- *Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de Enero de 2003, de Acceso del Público a la Información Medioambiental (publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie L, nº 41, de 14 de Febrero de 2003).*
- *Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de Mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la*

*participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo (publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie L, nº 156, de 26 de Junio de 2003).*

- *Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de Noviembre de 2003, de Reutilización de la Información del Sector Público (publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, Serie L, nº 345, de 31 de Diciembre de 2003).*
- *Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de Marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea INSPIRE (publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, Serie L, nº 108, de 25 de Abril de 2007).*
- *Directiva 2012/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de Mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales (publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, Serie L, nº 142, de 1 de Junio de 2012).*
- *Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de Junio de 2013, relativa a la reutilización de la información del Sector Público (publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, Serie L, nº 175, de 27 de Junio de 2013).*

#### II.2.A.c) Decisiones

- *Decisión 1984/567/CEE del Consejo, de 27 de Noviembre de 1984, sobre adopción de un programa comunitario para el desarrollo del mercado de la información especializada en Europa (no publicada).*
- *Decisión 1993/730/CE, de 20 de Diciembre de 1993, sobre el código de conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo (publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie L, nº 340, de 31 de Diciembre de 1993).*
- *Decisión 1993/731/CE del Consejo, de 20 de Diciembre de 1993, relativa al acceso del público a los documentos del Consejo (publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie L, nº 340, de 31 de Diciembre de 1993).*
- *Decisión 1994/90/CECA, de la Comisión, de 8 de Febrero de 1994, sobre el acceso del público a los documentos de la Comisión (publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie L, nº 46, de 18 de Febrero de 1994).*
- *Decisión 1996/339/CE del Consejo, de 20 de Mayo de 1996, por la que se adopta un Programa plurianual de la Comunidad para fomentar el desarrollo de la industria europea de los contenidos multimedia y la utilización de éstos en la naciente sociedad de la información (INFA 2000) (publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie L, nº 129, de 30 de Mayo de 1996).*

- *Decisión 1996/576/Euratom, CECA, CE, de 19 de Septiembre de 1996, por la que se modifica la Decisión 90/94/CECA, CEE, EURATOM, sobre el acceso del público a los documentos de la Comisión* (publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie L, nº 247, de 28 de Septiembre de 1996).
- *Decisión 1996/664/CE del Consejo Europeo, de 21 de Noviembre de 1996, relativa a la adopción de un programa plurianual para promover la diversidad lingüística de la Comunidad en la sociedad de la información* (publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie L, nº 306, de 28 de Noviembre de 1996).
- *Decisión 1998/12 del Banco Central Europeo, de 3 de Noviembre de 1998, relativa al acceso público de los documentos y archivos del Banco Central Europeo* (publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, Serie L, nº 110, de 28 de Abril de 1999).
- *Decisión 1999/284/CE del Banco Central Europeo, de 3 de Noviembre de 1998, relativa al acceso público a los documentos y archivos del Banco Central Europeo* (publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, Serie L, nº 204, de 21 de Julio de 1998).
- *Decisión 2001/48/CE del Consejo, de 22 de Diciembre de 2000, por la que se adopta un programa plurianual comunitario de estímulo al desarrollo y el uso de contenidos digitales europeos en las redes mundiales y de fomento de la diversidad lingüística en la sociedad de la información* (publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie L, nº 14, de 18 de Enero de 2000).
- *Decisión 2004/258/CE del Banco Central Europeo, de 4 de Marzo de 2004, relativa al acceso público a los documentos del Banco Central Europeo* (publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, Serie L, nº 80, de 18 de Marzo de 2004).
- *Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de Febrero de 2005, sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente* (publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, Serie L, nº 124, de 17 de Mayo de 2005).
- *Decisión 456/2005/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de Marzo de 2005, por la que se establece un programa plurianual comunitario de incremento de las posibilidades de acceso, utilización y explotación de los contenidos digitales en Europa* (publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, Serie L, nº 79, de 24 de Marzo de 2005).
- *Decisión 2006/291/CE, de 7 de Abril de 2006, de la Comisión, sobre reutilización de información de la Comisión* (publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, Serie L, nº 107, de 20 de Abril de 2006).
- *Decisión 2011/833/UE, de 12 de Diciembre de 2011, de la Comisión, relativa a la Reutilización de los Documentos de la Comisión* (publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, Serie L, nº 330, de 14 de Diciembre de 2011).

## II.2.B) Actos Atípicos

### II.2.B.a) Acuerdos

- *Acuerdo de 23 de Junio de 2011, entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de Transparencia para la organización y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea* (publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie L, nº 191, de 22 de Julio de 2011).

### II.2.B.b) Comunicaciones

- *COM 1996/389 final, de 24 de Julio de 1996, de la Comisión Europea, por el que se aprueba el Libro Verde Vivir y Trabajar en la Sociedad de la Información: Prioridad para las Personas.*
- *COM 1996/471, de 2 de Octubre de 1996, de la Comisión Europea, Aprender en la Sociedad de la Información: Plan de Acción para una Iniciativa Europea de Educación 1996-1998.*
- *COM 1998/585, de 6 de Enero de 1999, de la Comisión Europea, sobre la Información del Sector Público: Un Recurso Clave para Europa. Libro Verde sobre la Información del Sector Público en la Sociedad de la Información .*
- *COM 1998/590 final, de 25 de Noviembre de 1998, de la Comisión Europea, sobre Oportunidades de empleo en la Sociedad de la Información: Explotar el potencial de la revolución de la información.*
- *COM 2000/330 final, de 24 de Mayo de 2000, de la Comisión Europea, sobre eEurope 2002: Una sociedad de la información para todos. Proyecto de plan de acción preparado por la Comisión Europea para el Consejo Europeo de Feira, 19-20 de Junio de 2000.*
- *COM 2001/298 final, de 6 de Junio de 2001, de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, sobre Seguridad de las redes y de la información: Propuesta para un enfoque político europeo.*
- *COM 2001/428 final, de 25 de Julio de 2001, de la Comisión Europea, por el que se aprueba el Libro Blanco de la Gobernanza Europea.*
- *COM 2001/607 final, de 23 de Octubre de 2001, de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, sobre la Europa 2002: creación de un marco comunitario para la explotación de la información del Sector Público.*
- *COM 2002/263 final, de 28 de Mayo de 2005, eEurope 2005: Una sociedad de la información para todos. Plan de acción que se presentará con vistas al Consejo Europeo de Sevilla, 21-22 de Junio de 2002.*

- *COM 2002/207 final de la Comisión Europea, de 5 de Junio de 2002, relativa a la reutilización y explotación comercial de los documentos del sector público.*
- *COM 2003/271 final de la Comisión Europea, de 19 de Mayo de 2003, Hacia una asociación mundial para la sociedad de la información: Perspectiva de la UE en el contexto de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) de las Naciones Unidas.*
- *COM 2005/425 final de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 13 de Septiembre de 2005, de la accesibilidad electrónica.*
- *COM 2006/194 final, de 3 de Mayo de 2006, que aprueba el Libro Verde “Iniciativa europea en favor de la Transparencia”.*
- *COM 2008/804 final de la Comisión, de 1 de Diciembre de 2008, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones , «Hacia una sociedad de la información accesible».*
- *COM 2009/212 final, de 7 de Mayo de 2009, de Reutilización de la Información del Sector Público. Revisión de la Directiva 2003/98/CE.*
- *COM 2009/277/final de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 18 de Junio de 2009, La gobernanza de Internet: los próximos pasos.*
- *COM 2009/432 final, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 21 de Agosto de 2009, sobre Evaluación final del plan de acción eEurope 2005 y del programa plurianual (2003-2006) para el seguimiento del plan de acción eEurope 2005, la difusión de las buenas prácticas y la mejora de la seguridad de las redes y la información (Modinis).*
- *COM 2010/245 final/2 de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 26 de Agosto de 2012, sobre Una Agenda Digital para Europa.*
- *COM 2010/461 final de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 8 de Septiembre de 2010, de Conocimiento del Medio Marino 2020. Observación y Recogida de Datos sobre el Medio Marino con Miras a un Crecimiento Inteligente y Sostenible.*
- *COM 2010/546 final, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 6 de Octubre de 2010, Iniciativa emblemática de Europa 2020 Unión por la innovación SEC (2010) 1161.*
- *COM 2010/609, de 4 de Noviembre de 2010, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre Un enfoque global de la protección de datos en la Unión Europea.*

- *COM 2010/743 final de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 15 de Diciembre de 2010, Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2011-2015 Aprovechamiento de las TIC para promover una administración pública inteligente, sostenible e innovadora.*
- *COM 2010/747 final de la Comisión, de 14 de Diciembre de 2010, que aprueba el Libro Verde de Menos Trámites Administrativos para los Ciudadanos: promover la Libre Circulación de los Documentos Públicos y el Reconocimiento de los Efectos de los Certificados de Estado Civil*
- *COM 2011/808 final, de 30 de Noviembre de 2011, Horizonte 2020. Programa Marco de Investigación e Innovación.*
- *COM 2012/882final, de 12 de Diciembre de 2012, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre Datos abiertos: Un motor para la innovación, el crecimiento y la gobernanza transparente.*

#### II.2.B.c) Dictámenes

- *Dictamen 2001/C 123/08 del Comité Económico y Social Europeo, de 24 de Enero de 2001, sobre la «Iniciativa eEurope 2002 -Una sociedad de la información para todos- . Proyecto de plan de acción (publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie C, nº 123, de 25 de Abril de 2001).*
- *Dictamen 2002/C 192/07, del Comité de las Regiones, de 13 de Marzo de 2002, sobre: el tema «La Gobernanza Europea, Un Libro Blanco», y la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones relativa a un nuevo marco para la cooperación en actividades referentes a la política de información y comunicación de la Unión Europea» (publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie C, nº 192, de 12 de Agosto de 2002).*

#### II.2.B.d) Resoluciones

- *Resolución del Consejo, de 21 de Noviembre de 1996, relativa a las nuevas prioridades políticas en materia de sociedad de la información (publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie C, nº 376, de 12 de Diciembre de 1996).*

#### II.2.B.e) Códigos

- *Código de Conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión (publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie L 340, de 31 de Diciembre de 1993).*
- *Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, de 13 de Septiembre de 2000.*

- *Código Europeo de Conducta para la Integridad Política de los Representantes locales y Regionales Electos* (2002).

#### II.2.B.f) Declaraciones Ministeriales

- *Declaración Ministerial aprobada en la Conferencia sobre las Redes de Información Mundial*, celebrada en Bonn los días 6 a 8 de Junio de 1997.
- *Declaración Ministerial de Seúl para el Futuro de la Economía en Internet: Recomendación para el mejor acceso y el efectivo uso de la información pública*. Conferencia Ministerial de la Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), celebrada en Seúl (Korea), el 16 de Junio de 2008.
- *Declaración Ministerial sobre la Administración Electrónica, adoptada de forma unánime en Malmö, Suecia*, el 18 de Noviembre de 2009.
- *Declaración Ministerial de Granada para la Agenda Digital Europea*, acordada el 19 de Abril de 2010.

#### II.2.B.g) Otros

- *19 Orientaciones para mejorar la sinergia entre los sectores público y privado en el mercado de la información* (1989).
- *Carta Europea sobre el Medio Ambiente y la Salud adoptada en la Primera Conferencia Europea sobre el Medio Ambiente y la Salud que se celebró bajo los auspicios de la Organización Mundial de la Salud en Frankfurt-am-Main, Alemania, el 8 de Diciembre de 1989*.
- *Informe Bangemann. Europa y la Sociedad Global de la Información. Recomendaciones al Consejo Europeo*. Bruselas, 26 de Mayo de 1994.
- *Convenio nº 205 del Consejo de Europa, sobre el Acceso a los Documentos Públicos*, acordado en Tromsø (Suecia), el 18 de Junio de 2009.

### II.3) Legislación de los Estados miembros

#### II.3.A) Alemania

- *Ley Federal Alemana sobre Libertad de Información, de 5 de Septiembre de 2005*.

### II.3.B) Austria

- *Constitución de Austria de 1929.*
- *Ley 286/1987, de 15 de Mayo, de Marco Federal sobre la Información en Austria.*

### II.3.C) Bélgica

- *Constitución de Bélgica, de 17 de febrero de 1994.*
- *Ley 94-1724, de 2 de Abril de 1994, de Información de Bélgica.*

### II.3.D) Bulgaria

- *Constitución de Bulgaria, de 13 de Julio de 1999.*
- *Ley de Acceso a la Información Pública de Bulgaria, de 7 de Julio de 2000.*

### II.3.E) Croacia

- *Ley croata sobre el Derecho de Acceso a la Información, de 15 de Octubre de 2003*

### II.3.F) República Checa

- *Carta de Derechos y Libertades Fundamentales de 1992, de la República Checa.*
- *Ley checa 106/1999, sobre Libre Acceso a la Información, de 11 de Mayo de 1999.*

### II.3.G) Dinamarca

- *Ley danesa 571 de 19 de Diciembre de 1985, de la Administración Pública.*
- *Ley danesa 572 de 19 de Diciembre de 1985, sobre el Acceso a los Archivos de la Administración Pública.*

### II.3.H) Eslovaquia

- *Constitución de Eslovaquia, de 1 de Octubre de 1992.*
- *Ley 211/00 sobre libre acceso a la información, de 17 de Mayo de 2000, de Eslovaquia.*

### II.3.I) Eslovenia

- *Constitución de Eslovenia de 1991.*
- *Ley sobre Acceso a la Información de Carácter Público de 25 de Febrero de 2003, de Eslovenia.*

### II.3.J) Estonia

- *Constitución de Estonia, de 28 de Junio de 1992.*

- Ley de Información Pública de 15 de Noviembre de 2000, de Estonia.

#### II.3.K) Finlandia

- *Constitución de Finlandia, de 11 de Junio de 1999.*

#### II.3.L) Francia

- *Ley francesa 79-18 sobre consulta de archivos, de 3 de Enero de 1979.*
- *Ley 621/99, sobre Apertura de las Actividades del Gobierno, de 21 de Mayo de 1999, de Francia.*

#### II.3.M) Grecia

- *Constitución de Grecia de 1975.*
- *Ley 2690/1999, del Código de Procedimiento Administrativo de Grecia, de 9 de Marzo de 1999.*

#### II.3.N) Hungría

- *Constitución de Hungría de 1949.*
- *Ley LXIII de Hungría, sobre Protección de Datos Personales y Revelación de Datos de Interés Público, de 27 de Octubre de 1992.*

#### II.3.Ñ) Irlanda

- *Ley 13 de 21 de Abril de 1997 de Libertad de Información de Irlanda.*

#### II.3.O) Italia

- *Ley italiana 241 de 7 de Agosto de 1990, que establece nuevas normas en el procedimiento administrativo y el derecho de acceso a los documentos.*

#### II.3.P) Letonia

- *Ley letona de Libertad de Información de 29 de Octubre de 1998.*

#### II.3.Q) Lituania

- *Constitución de Lituania, de 25 de Octubre de 1992.*
- *Ley lituana 1-1418 sobre Información al Público.*

#### II.3.R) Países Bajos

- *Constitución de Países Bajos, de 17 de Febrero de 1983.*

- *Ley sobre Acceso Público a la Información del Gobierno, de 31 de Octubre de 1991, de Países Bajos.*

#### II.3.S) Polonia

- *Constitución de Polonia, de 2 de Abril de 1997.*
- *Ley polaca de Acceso a la Información Pública, de 6 de Septiembre de 2001*

#### II.3.T) Portugal

- *Constitución de Portugal, de 2 de Abril de 1976.*
- *Ley 65/1993, sobre Acceso a los Documentos Administrativos, de 26 de Agosto de 1993, de Portugal.*

#### II.3.U) Reino Unido

- *Ley de Acceso a la Información, de 30 de Noviembre de 2000, del Reino Unido.*

#### II.3.V) Rumanía

- *Constitución de Rumanía, de 8 de Diciembre de 1991.*
- *Ley rumana 554/2001, sobre Libertad de Información.*

#### II.3.W) Suecia

- *Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas de 1766, de Suecia.*
- *Ley Fundamental de Libertad de Expresión Sueca de 1991.*

### **III) Derecho Estatal**

#### III.1) Constituciones

- *Constitución Política de la Monarquía Española de 19 de Marzo de 1812 (publicada en la Gaeta de Madrid nº 608, de 16 de Agosto de 1836).*
- *Estatuto Real para la Convocación de las Cortes del Reino de 1834 (publicado en la Gaceta de Madrid nº 55, de 16 de Abril de 1834).*
- *Constitución de la Monarquía Española, de 8 de Junio de 1837 (publicada en la Gaceta de Madrid nº 935, de 24 de Junio de 1837).*
- *Constitución Española, de 13 de Octubre de 1845 (publicada en la Gaceta de Madrid nº 3904, de 23 de Mayo de 1845).*

- *Constitución de la Nación Española de 6 de Junio de 1869* (publicada en la Gaceta de Madrid nº 158, de 7 de Junio de 1869).
- *Constitución de la Monarquía Española de 26 de Junio de 1876* (publicada en la Gaceta de Madrid nº 184, de 2 de Julio de 1876).
- *Constitución de la República Española de 9 de Diciembre de 1931* (publicada en la Gaceta de Madrid nº 344, de 10 de Diciembre de 1931).
- *Constitución Española de 1978* (publicada en el Boletín Oficial del Estado: Gaceta de Madrid nº 311, de 29 de Diciembre de 1978).

### III.2) Leyes Orgánicas

- *Ley Orgánica Provincial de 1868* (publicada en la Gaceta de Madrid nº 296, de 22 de 10 Octubre de 1868).
- *Ley Orgánica 3/1979, de 18 de Diciembre, del Estatuto de Autonomía del País Vasco* (publicada en el Boletín Oficial del Estado: Gaceta de Madrid nº 306, de 22 de Diciembre de 1979).
- *Ley Orgánica 8/1980, de 22 de Septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas* (publicada en el Boletín Oficial del Estado: Gaceta de Madrid nº 236, de 1 de Octubre de 1980).
- *Ley Orgánica 1/1981, de 6 de Abril, del Estatuto de Autonomía de Galicia* (publicada en el Boletín Oficial del Estado: Gaceta de Madrid nº 101, de 28 de Abril de 1981).
- *Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cantabria.* (publicada en el Boletín Oficial del Estado: Gaceta de Madrid nº 9, de 11 de Enero de 1982).
- *Ley Orgánica 1/1982, de 5 de Mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen* (publicada en el Boletín Oficial del Estado: Gaceta de Madrid nº 115, de 14 de Mayo de 1982).
- *Ley Orgánica 3/1982, de 9 de Junio, del Estatuto de Autonomía de La Rioja* (publicada en el Boletín Oficial del Estado: Gaceta de Madrid nº 14, de 19 de Junio de 1982).
- *Ley Orgánica 4/1982, de 9 de Junio, del Estatuto de Autonomía de Murcia* (publicada en el Boletín Oficial del Estado: Gaceta de Madrid nº 14, de 19 de Junio de 1982).
- *Ley Orgánica 9/1982, de 10 de Agosto, del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha* (publicada en el Boletín Oficial del Estado: Gaceta de Madrid nº 195, de 16 de Agosto de 1982).
- *Ley Orgánica 10/1982, de 10 de Agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias* (publicada en el Boletín Oficial del Estado: Gaceta de Madrid nº 195, de 16 de Agosto de 1982).
- *Ley Orgánica 13/1982, de 10 de Agosto, de Amejoramiento del Fuero de Navarra* (publicada en el Boletín Oficial del Estado: Gaceta de Madrid nº 195, de 16 de Agosto de 1982).

- *Febrero, del Estatuto de Autonomía de Madrid* (publicada en el Boletín Oficial del Estado: Gaceta de Madrid nº 51, de 1 de Marzo de 1983).
- *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del Régimen Electoral General* (publicada en el Boletín Oficial del Estado: Gaceta de Madrid nº 147, de 20 de Junio de 1985).
- *Ley Orgánica 1/1995, de 13 de Marzo, del Estatuto de Autonomía de Ceuta* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 62, de 14 de Marzo de 1995).
- *Ley Orgánica 2/1995, de 13 de Marzo, del Estatuto de Autonomía de Melilla* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 62, de 14 de Marzo de 1995).
- *Ley Orgánica 10/1995, de 23 de Noviembre, del Código Penal* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 281, de 24 de Noviembre de 1995).
- *Ley Orgánica 1/1999, de 5 de Enero, de Reforma del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 7, de 8 de Enero de 1999).
- *Ley Orgánica 15/1999, de 13 de Diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 298, de 14 de Diciembre de 1999).
- *Ley Orgánica 5/2005, de 17 de Noviembre, de la Defensa Nacional* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 276, de 18 de Noviembre de 2005).
- *Ley Orgánica 1/2006, de 10 de Abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 86, de 11 de Abril de 2006).
- *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de Julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 172, de 20 de Julio de 2006).
- *Ley Orgánica 1/2007, de 28 de Febrero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 52, de 1 de Marzo de 2007).
- *Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 68, de 20 de Marzo de 2007).
- *Ley Orgánica 5/2007, de 20 de Abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 97, de 23 de Abril de 2007).
- *Ley Orgánica 8/2007, de 4 de Julio, sobre Financiación de Partidos Políticos* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 160, de 5 de Julio de 2007).
- *Ley Orgánica 14/2007, de 30 de Noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 288, de 1 de Diciembre de 2007).
- *Ley Orgánica 1/2011, de 28 de Enero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 25, de 29 de Enero de 2011).

### III.3) Leyes Ordinarias

- *Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de Diciembre de 1956* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 363, de 28 de Diciembre de 1956).
- *Ley de 17 de Julio de 1958, sobre Procedimiento Administrativo* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 171, de 18 de Julio de 1958).
- *Ley 14/1966, de 18 de Marzo, de Prensa e Imprenta* (publicada en el Boletín Oficial del Estado: Gaceta de Madrid nº 67, de 19 de Marzo de 1966).
- *Ley 9/1968, de 5 de Abril, sobre Secretos Oficiales* (publicada en Boletín Oficial del Estado: Gaceta de Madrid nº 84, de 6 de Abril de 1968).
- *Ley 85/1978, de 28 de Diciembre, de Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas* (publicada en el Boletín Oficial del Estado: Gaceta de Madrid nº 11, de 12 de Enero de 1979).
- *Ley 12/1983, de 14 de Octubre, del Proceso Autonómico* (publicada en el Boletín Oficial del Estado: Gaceta de Madrid nº 247, de 15 de Octubre de 1983).
- *Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local* (publicada en el Boletín Oficial del Estado: Gaceta de Madrid nº 80, de 3 de Abril de 1985).
- *Ley 16/1985, de 25 de Junio, del Patrimonio Histórico Español* (publicado en el Boletín Oficial del Estado: Gaceta de Madrid nº 155, de 29 de Julio de 1985).
- *Ley 14/1986, de 25 de Abril, General de Sanidad* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 102, de 29 de Abril de 1986).
- *Ley 12/1989, de 9 de Mayo de la Función Estadística Pública* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 112, de 11 de Mayo de 1989).
- *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 285, de 27 de Noviembre de 1992).
- *Ley 38/1995, de 12 de Diciembre, sobre el Derecho de Acceso a la Información en materia de Medio Ambiente* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 297, de 13 de Diciembre de 1995).
- *Ley 6/1997, de 14 de Abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 90, de 15 de Abril de 1997).
- *Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 167, de 14 de Julio de 1998).
- *Ley 34/2002, de 11 de Julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 166, de 12 de Julio de 2002).

- *Ley 41/2002, de 14 de Noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 274, de 15 de Noviembre de 2002).
- *Ley 38/2003, de 17 de Noviembre, General de Subvenciones* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 276, de 18 de Noviembre de 2003).
- *Ley 51/2003, de 2 de Diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 289, de 3 de Diciembre de 2003).
- *Ley 57/2003, de 16 de Diciembre, de medidas para la Modernización Gobierno Local* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 301, de 17 de Diciembre de 2003).
- *Ley 58/2003, de 17 de Diciembre, General Tributaria* (publicado en Boletín Oficial del Estado nº 302, de 18 de Diciembre de 2003).
- *Ley 5/2006, de 10 de Abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado* (publicado en Boletín Oficial del Estado nº 86, de 11 de Abril de 2006).
- *Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos* (publicada en Boletín Oficial del Estado nº 171, de 19 de Julio de 2006).
- *Ley 27/2006, de 18 de Julio, que regula los Derechos de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente* (publicada en Boletín Oficial del Estado nº 171, de 19 de Julio de 2006).
- *Ley 7/2007, de 12 de Abril, por la que se regula el Estatuto Básico del Empleado Público* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 89, de 13 de Abril de 2007).
- *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 150, de 23 de Junio de 2007).
- *Ley 25/2007, de 18 de Octubre, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 251, de 19 de Octubre de 2007).
- *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 276, de 17 de Noviembre de 2007).
- *Ley 39/ 2007, de 19 de Noviembre, de la Carrera Militar* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 278, de 20 de Noviembre de 2013).
- *Ley 56/2007, de 28 de Diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 312, de 29 de Diciembre de 2007).

- *Ley 20/2011, de 21 de Julio, del Registro Civil* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 184, de 2 de Agosto de 2011).
- *Ley 22/2011, de 28 de Julio, de residuos y suelos contaminados* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 181, de 29 de Julio de 2011).
- *Ley 27/2011, de 1 de Agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 184, de 2 de Agosto de 2011).
- *Ley 14/2010, de 5 de Julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 163, de 6 de Julio de 2010).
- *Ley 2/2011, de 4 de Marzo, de Economía Sostenible* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 55, de 5 de Marzo de 2011).
- *Ley 14/2011, de 1 de Junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 131, de 2 de Junio de 2011).
- *Ley 8/2013, de 26 de Junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 153, de 27 de Junio de 2013).
- *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 295, de 10 de Diciembre de 2013).
- *Ley 2/2014, de 25 de Marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 74, de 26 de Marzo de 2014).
- *Ley 15/2014, de 16 de Septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 226, de 17 de Septiembre de 2014).

#### III.4) Reales Decretos Legislativos

- *Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de Marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial* (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº63, de 14 de Marzo de 1990).
- *Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de Abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia* (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 97, de 22 de Abril de 1996).
- *Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 59, de 09 de Marzo de 2004).
- *Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de Noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 276, de 16 de Noviembre de 2011).

### III.5) Decretos

- *Decreto de 30 de Noviembre de 1870, por el que se aprueba el Reglamento para el Ministerio de la Gobernación* (publicado en la Gaceta de Madrid nº 341, de 7 de Diciembre de 1870).
- *Decreto de 8 de Febrero de 1946, por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 58, de 27 de Febrero de 1946).
- *Decreto 242/1969, de 20 de Febrero, por el que se desarrollan las disposiciones de la Ley sobre Secretos Oficiales* (publicada en el Boletín Oficial del Estado: Gaceta de Madrid nº 47, de 24 de Febrero de 1969).

### III.6) Reales Decretos del Gobierno

- *Real Decreto 111/1986, de 10 de Enero, que desarrolla parcialmente la Ley 16/1985, de 25 de Junio del Patrimonio Histórico Español* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 24, de 3 de Marzo de 1986).
- *Real Decreto 428/1993, de 26 de Marzo, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Protección de Datos* (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 106, de 4 de Mayo de 1993).
- *Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de Junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social* (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 154, de 29 de Junio de 1994).
- *Real Decreto 208/1996, de 9 de Febrero, por el que se regula los servicios de información administrativa y atención al ciudadano* (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 55, de 4 de Marzo de 1996).
- *Real Decreto 1784/1996, de 19 de Julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil* (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 184, de 31 de Julio de 1996).
- *Real Decreto 1736/1998, de 31 de Julio, por el que se aprueba el Reglamento que desarrolla el Título III de la Ley General de Telecomunicaciones* (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 213, de 5 de Septiembre de 1998).
- *Real Decreto 772/1999, de 7 de Mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro* (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 122, de 22 de Mayo de 1999).
- *Real Decreto 1465/1999, de 17 de Septiembre, por el que se establecen los criterios de imagen institucional y se regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado* (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 230, de 25 de Septiembre de 1999).

- *Real Decreto 1164/2002, de 8 de Noviembre, por el que se regula la conservación del patrimonio documental con valor histórico, el control de la eliminación de otros documentos de la Administración General del Estado y sus organismos* (publicado en Boletín Oficial del Estado nº 131, de 15 de Noviembre de 2002).
- *Real Decreto 209/2003, de 21 de Febrero, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos* (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 51, de 28 de Febrero de 2003).
- *Real Decreto 424/2005, de 15 de Abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios* (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 102, de 29 de Abril de 2005).
- *Real Decreto 951/2005, de 29 de Julio, por el que se establece el Marco General para la Mejora de la Calidad de la Administración General del Estado* (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 211, de 3 de Septiembre de 2005).
- *Real Decreto 1553/2005, de 23 de Diciembre, por el que se regula la expedición del documento nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica* (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 307, de 24 de Diciembre de 2005).
- *Real Decreto 1494/2007, de 12 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social* (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 279, de 21 de Noviembre de 2007).
- *Real Decreto 1720/2007, de 21 de Diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de Diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal* (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 17, de 19 de Enero de 2008).
- *Real Decreto 95/2009, de 6 de Febrero, por el que se regula el Sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia* (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 33, de 7 de Febrero de 2009).
- *Real Decreto 899/2009, de 22 de Mayo, por el que se aprueba la carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas* (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 131, de 30 de Mayo de 2009).
- *Real Decreto 1083/2009, de 3 de Julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo* (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 173, de 18 de Julio de 2009).
- *Real Decreto 1671/2009, de 6 de Noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos* (publicada en Boletín Oficial del Estado nº 278, de 18 de Noviembre de 2009).

- *Real Decreto 3/2010, de 8 de Enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica* (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 25, de 29 de Enero de 2010).
- *Real Decreto 4/2010, de 8 de Enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica* (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 25, de 29 de Enero de 2010).
- *Real Decreto 1495/2011, de 24 de Octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de Noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 269, de 8 de Noviembre de 2011).
- *Real Decreto 1708/2011, de 18 de Noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 284, de 25 de Noviembre de 2011).
- *Real Decreto 806/2014, de 19 de Septiembre, sobre organización e instrumentos operativos de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos* (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 234, de 26 de Septiembre de 2014).
- *Real Decreto 919/2014, de 31 de Octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno* (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 268, de 5 de Noviembre de 2014).

### III.7) Instrumentos de ratificación

- *Instrumento de Ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de Junio de 1998* (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 40, de 16 de Febrero de 2005).

### III.8) Órdenes Ministeriales

- *Orden de 22 de Octubre de 1958, por la que se dictan normas para el funcionamiento de las Oficinas de Información previstas en el artículo 3 de la Ley de Procedimiento Administrativo* (publicada en el Boletín Oficial del Estado: Gaceta de Madrid nº 263, de 3 de Noviembre de 1958).
- *Orden APU/516/2005, de 3 de Marzo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de Febrero de 2005, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 56, de 7 de Marzo de 2005).

- *Orden ICT 1542/2005, de 19 de Mayo, por la que se aprueba el Plan Nacional de nombres de dominio de Internet bajo el código de país correspondiente a España ('es')* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 129, de 31 de Mayo de 2005).
- *Orden HAP/2105/2012, de 1 de Octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 240, de 5 de Octubre de 2012).
- *Orden HAP/1949/2014, de 13 de Octubre, por la que se regula el Punto de Acceso General de la Administración General del Estado y se crea su sede electrónica* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 260, de 27 de Octubre de 2014).

### III.9) Resoluciones

- *Resolución de 23 de Septiembre de 1983, del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, por la que se publica la relación total de campos, disciplinas y subdisciplinas de especialización científica y tecnológica en las que se desarrollan su actividad los Institutos, Centros e Investigadores dependientes del mismo* (publicada en el Boletín Oficial del Estado: Gaceta de Madrid nº 246, de 14 de Octubre de 1983).
- *Resolución de 4 de Noviembre de 2003, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se hace pública la relación de las oficinas de registro propias y concertadas con la Administración General del Estado y sus organismos públicos y se establecen los días y horarios de apertura* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 286, de 29 de Noviembre de 2003).
- *Resolución de 12 de Julio de 2006, de la Agencia Española de Protección de Datos, por la que se aprueban los formularios electrónicos a través de los que deberán efectuarse las solicitudes de inscripción de ficheros en el Registro General de Protección de Datos, así como los formatos y requerimientos a los que deben ajustarse las notificaciones remitidas en soporte informático o telemático* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 181, de 31 de Julio de 2006).
- *Resolución de 1 de Septiembre de 2006, de la Agencia Española de Protección de Datos, por la que se determina la información que contiene el Catálogo de ficheros inscritos en el Registro General de Protección de Datos* (publicado en Boletín Oficial del Estado nº 274, de 13 de Noviembre de 2008).
- *Resolución de 2 de Febrero de 2007, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se publica el acuerdo con Red.es para el fomento de la reutilización de la información del sector público* (publicada en Boletín Oficial del Estado nº 56, de 6 de Marzo de 2007).
- *Resolución de 19 de Julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico* (publicado en Boletín Oficial del Estado nº 182, de 30 de Julio de 2011).

- *Resolución de 19 de Julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Digitalización de Documentos* (publicado en Boletín Oficial del Estado nº 182, de 30 de Julio de 2011).
- *Resolución de 19 de Julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Expediente Electrónico* (publicado en Boletín Oficial del Estado nº 182, de 30 de Julio de 2011).
- *Resolución de 19 de Julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Firma Electrónica y de certificados de la Administración* (publicado en Boletín Oficial del Estado nº 182, de 30 de Julio de 2011).
- *Resolución de 19 de Julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de requisitos de conexión a la red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas* (publicado en Boletín Oficial del Estado nº 182, de 30 de Julio de 2011).
- *Resolución de 19 de Julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos* (publicado en Boletín Oficial del Estado nº 182, de 30 de Julio de 2011).
- *Resolución de 28 de Junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Relación de modelos de datos* (publicado en Boletín Oficial del Estado nº 178, de 26 de Julio de 2012).
- *Resolución de 28 de Junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos* (publicado en Boletín Oficial del Estado nº 178, de 26 de Julio de 2012).
- *Resolución de 3 de Octubre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Catálogo de estándares* (publicado en Boletín Oficial del Estado nº 262, de 31 de Octubre de 2012).
- *Resolución de 19 de Febrero de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de la información* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 54, de 4 de Marzo de 2013).
- *Resolución de 21 de Marzo de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Guía de Comunicación Digital para la Administración General del Estado* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 79, de 2 de Abril de 2013).
- *Resolución de 3 de Diciembre de 2014, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo adoptado por el Pleno en su reunión de 27 de Noviembre de 2014, sobre el derecho de acceso a la información* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 298, de 10 de Diciembre de 2014).

### III.10) Acuerdos

- Acuerdo del Consejo de Ministros, de 16 de Julio de 2010, por el que se aprueba la *Estrategia 2011-2015 del Plan Avanza2*.
- *Acuerdo de 28 de Octubre 2010, del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento 3/2010, sobre Reutilización de Sentencias y otras Resoluciones Judiciales* (publicada en Boletín Oficial del Estado nº 282, de 22 de Noviembre de 2010).

### III.11) Otros

- *Real Decreto de 24 de Julio de 1889 por el que se publica el Código Civil* (publicado en la Gaceta de Madrid nº 286, de 25 de Julio de 1889).
- *Real Decreto de 23 de Abril de 1903, por el que se crea el Instituto de Reformas Sociales* (publicado en la Gaceta de Madrid nº 120, de 29 de Abril de 1903).
- *Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de Diciembre de 1966* (publicado en Boletín Oficial del Estado: Gaceta de Madrid nº 103, de 30 de Abril de 1977).
- *Norma UNE-ISO 15489-1, de 1 de Marzo de 2006, de Información y documentación: gestión de documentos, elaborada por el Comité Técnico AEN/CTN de la Asociación Española de Normalización y Certificación.*

### III.12) Boletines Oficiales de Cortes Generales

- *Enmiendas 121/000019 al Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, publicadas en el Boletín Oficial de Cortes Generales-Congreso de los Diputados, Serie A (Proyectos de Ley), nº 19-3, de 2 de Julio de 2013, X Legislatura.

### III.13) Diarios de Sesiones

- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisiones) nº 248, de 23 de Enero de 2013, correspondiente a la Sesión Extraordinaria nº 9 de la X Legislatura.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno y Diputación Permanente) nº 136, de 12 de Septiembre de 2013, correspondiente a la Sesión Plenaria nº 127 de la X Legislatura.

## IV) Derecho Autonómico

### IV.1) Leyes

#### Comunidad Autónoma de Andalucía

- *Ley 6/2005, de 8 de Abril, de Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía* (publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 74, de 18 de Abril de 2005).
- *Ley 14/2007, de 26 de Noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía* (publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 248, de 19 de Diciembre de 2007).
- *Ley 7/2011, de 3 Noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía* (publicada en Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 222, de 11 de Noviembre de 2011).
- *Ley 1/2014, de 24 de Junio, de Transparencia Pública de Andalucía* (publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 124, de 30 de Junio de 2014).

#### Comunidad Autónoma de Aragón

- *Ley 6/1986, de 28 Noviembre, de Archivos de Aragón* (publicada en Boletín Oficial de Aragón nº 301, de 17 de Diciembre de 1986).
- *Ley 3/1999, de 10 de Marzo, del Patrimonio Cultural de Aragón* (publicada en el Boletín Oficial de Aragón nº 36, de 29 de Marzo de 1999).
- *Ley 16/2003, de 24 de Marzo, sobre Publicidad Institucional de Aragón* (publicada en el Boletín Oficial de Aragón nº 43, de 11 de Abril de 2003).
- *Ley 5/2013, de 20 Junio, de Calidad de los Servicios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón* (publicada en el Boletín Oficial de Aragón nº 129, de 3 de Julio de 2013).

#### Comunidad Autónoma de Asturias

- *Ley 1/2001, de 6 de Marzo, que establece las normas reguladoras del Patrimonio Cultural de Asturias* (publicada en el Boletín Oficial del Principado de Asturias nº 75, de 30 de Marzo de 2001).
- *Ley 6/2006, de 20 de Junio, de Comunicación y Publicidad Institucionales de Asturias* (publicada en el Boletín Oficial del Principado de Asturias nº 152, de 1 de Julio de 2006).

#### Comunidad Autónoma de Baleares

- *Ley 12/1998, de 21 de Diciembre, de Patrimonio Histórico de Illes Balears* (publicada en el Boletín Oficial de Illes Balears nº 165, de 29 de Diciembre de 1998).
- *Ley 4/1999, de 15 de Marzo, del Patrimonio Histórico de Canarias* (publicada en el Boletín Oficial de Illes Balears nº 36, de 24 de Marzo).

- *Ley 15/2006, de 17 de Octubre, de Archivos y Patrimonio Documental de Illes Balears* (publicada en Boletín Oficial de Illes Balears nº 152, de 28 de Octubre de 2006).
- *Ley 13/2010, de 9 de Diciembre, de Publicidad Institucional de Illes Balears* (publicada en el Boletín Oficial de Illes Balears nº 183, de 16 de Diciembre de 2010).
- *Ley 4/2011, de 31 de Marzo, de Buena Administración y Gobierno de Illes Balears* (publicada en el Boletín Oficial de Illes Balears nº 53, de 9 de Abril de 2011).

#### Comunidad Autónoma de Canarias

- *Ley 3/1990, de 22 Febrero, de Patrimonio Documental y Archivos de Canarias* (publicada en Boletín Oficial de Canarias nº 116, de 22 de Mayo de 1990).
- *Ley 12/2014, de 26 de Diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias* (publicada en Boletín Oficial de Canarias nº 5, de 9 de Enero de 2015).

#### Comunidad Autónoma de Cantabria

- *Ley 11/1998, de 13 de Octubre, del Patrimonio Cultural de Cantabria* (publicada en el Boletín Oficial de Cantabria nº 240, de 2 de Diciembre de 1998).
- *Ley 3/2002, de 28 Junio, de Archivos de Cantabria* (publicada en Boletín Oficial de Cantabria nº 131, de 9 de Julio de 2002).

#### Comunidad Autónoma de Castilla y León

- *Ley 6/1991, de 19 Abril, de Archivos y el Patrimonio Documental de Castilla y León* (publicada en Boletín Oficial de la Junta de Castilla y León nº 91, de 15 de Mayo de 1991).
- *Ley 12/2002, de 11 de Julio, del Patrimonio Cultural de Castilla y León* (publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Castilla y León nº139-Suplemento, de 19 de Julio de 2002).
- *Ley 4/2009, de 28 de Mayo, de Publicidad Institucional de Castilla y León* (publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Castilla y León nº 100, de 29 de Mayo de 2009).
- *Ley 2/2010, de 11 de Marzo, de Derechos de los Ciudadanos con la Administración de Castilla y León* (publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 55, de 22 de Marzo de 2010).

#### Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

- *Ley 4/1990, de 30 de Mayo, de Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha* (publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha nº 41, de 13 de Junio de 1990).
- *Ley 19/2002, de 24 de Octubre, de Archivos de Castilla-La Mancha* (publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha nº 141, de 15 de Noviembre de 2002).

- *Ley 4/2013, de 16 de Mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha* (publicada en Diario Oficial de Castilla-La Mancha nº 100, de 24 de Mayo de 2013).

#### Comunidad Autónoma de Cataluña

- *Ley 9/1993, de 30 de Septiembre, que regula el Patrimonio Cultural Catalán* (publicada en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya nº 1807, de 11 de Octubre).
- *Ley 18/2000, de 29 de Diciembre, de Publicidad Institucional de Cataluña* (publicada en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya nº 3300, de 8 de Enero de 2001).
- *Ley 10/2001, de 13 Julio, de Archivos y Documentos de Cataluña* (publicada en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya nº 206, de 28 de Agosto de 2001).
- *Ley 29/2010, de 3 de Agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña* (publicada en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya nº 5687, de 6 de Agosto de 2010).
- *Ley 32/2010, de 1 de Octubre, de normas reguladoras de la Autoridad Catalana de Protección de Datos* (publicada en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya nº 5731, de 8 de Octubre de 2010).
- *Ley 19/2014, de 29 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno* (publicada en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya nº 6780, de 31 de Diciembre de 2014).

#### Comunidad Autónoma de Extremadura

- *Ley 2/1999, de 29 de Marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura* (publicada en el Diario Oficial de Extremadura nº 59, de 22 de Mayo de 1999).
- *Ley 4/2013, de 21 de Mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura* (publicada en el Diario Oficial de Extremadura nº 99, de 24 de Mayo de 2013).
- *Ley 8/2013, de 27 de Diciembre, de Comunicación y Publicidad Institucional de Extremadura* (publicada en el Diario Oficial de Extremadura nº 249, de 30 de Diciembre de 2013).
- *Ley 1/2014, de 18 de Febrero, que regula el Estatuto de los Cargos Públicos del Gobierno y la Administración de Extremadura* (publicada en el Diario Oficial de Extremadura nº 36, de 21 de Febrero de 2014).

#### Comunidad Autónoma de Galicia

- *Ley 8/1995, de 30 de Octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia* (publicada en el Diario Oficial de Galicia nº 214, de 8 de Noviembre de 1995).
- *Ley 4/2006, de 30 de Junio, de Transparencia y Buenas Prácticas en la Administración Pública Gallega* (publicada en el Diario Oficial de Galicia nº 136, de 14 de Julio de 2006).

- *Ley 7/2014, de 26 de Septiembre, de archivos y documentos de Galicia* (publicada en el Diario Oficial de Galicia nº 191, de 7 de Octubre de 2014).

#### Comunidad Autónoma de La Rioja

- *Ley 4/1994, de 24 Mayo, de Archivos y Patrimonio Documental de La Rioja* (publicada en Boletín Oficial de La Rioja nº 67, de 28 de Mayo de 1994).
- *Ley 7/2004, de 18 de Octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja* (publicada en el Boletín Oficial de La Rioja nº 136, de 23 de Octubre de 2004).
- *Ley 3/2014, de 11 de Septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja* (publicada en el Boletín Oficial de La Rioja nº 115, de 17 de Septiembre de 2014).

#### Comunidad Autónoma de Madrid

- *Ley 4/1993, de 21 Abril, de Archivos y Patrimonio Documental* (publicada en Boletín Oficial de Comunidad de Madrid nº 110, de 30 de Abril de 1993).
- *Ley 8/2001, de 13 de Julio, de Protección de Datos de Carácter Personal en la Comunidad de Madrid* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 176, de 26 de Julio de 2001).
- *Ley 3/2013, de 18 de Junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid* (publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid nº 144, de 19 de Junio de 2013).

#### Comunidad Autónoma de Murcia

- *Ley 4/1990, de 11 de Abril, de Fomento del Patrimonio Histórico-Artístico de Murcia* (publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia nº 112, de 17 de Mayo de 1990).
- *Ley 6/1990, de 11 Abril, de Archivos y Patrimonio Documental de Región de Murcia* (publicada en Boletín Oficial de la Región de Murcia nº 27, de 2 de Marzo de 1990).
- *Ley 4/2007, de 16 de Marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia* (publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia nº 83, de 12 de Abril de 2007).
- *Ley 2/2014, de 21 de Marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia* (publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia nº 71, de 27 de Marzo de 2014).
- *Ley 12/2014, de 16 de Diciembre, de Transparencia y Participación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia* (publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia nº 290, de 18 de Diciembre de 2014).

#### Comunidad Autónoma de Navarra

- *Ley 14/2005, de 22 de Noviembre, de Patrimonio Cultural de Navarra* (publicado en el Boletín Oficial de Navarra nº 141, de 25 de Noviembre de 2005).

- *Ley Foral 21/2005, de 29 de Diciembre, de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios Públicos* (publicado en el Boletín Oficial de Navarra nº 4, de 9 de Enero de 2006).
- *Ley Foral 2/2011, de 17 de Marzo, por la que se establece el Código de Buen Gobierno de Navarra* (publicada en el Boletín Oficial de Navarra nº 60, de 28 de Marzo de 2011).
- *Ley Foral 11/2012, de 21 de Junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra* (publicada en el Boletín Oficial de Navarra nº 125, de 28 de Junio de 2012).
- *Ley Foral 22/2014, de 12 de Noviembre, por la que se crea el Consejo Navarro del Diálogo Social en Navarra* (publicada en el Boletín Oficial de Navarra nº 230, de 24 de Noviembre de 2014).

#### Comunidad Autónoma de País Vasco

- *Ley 7/1990, de 3 de Julio, del Patrimonio Cultural Vasco* (publicada en el Boletín Oficial del País Vasco nº 157, de 6 de Agosto de 1990).
- *Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos* (publicada en el Boletín Oficial del País Vasco nº 44, de 4 de Marzo de 2004).
- *Ley 6/2010, de 23 de Diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional del País Vasco* (publicada en el Boletín Oficial del País Vasco nº 251, de 31 de Diciembre de 2010).
- *Ley 1/2014, de 26 de Junio, Reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos* (publicada en el Boletín Oficial del País Vasco nº 145, de 1 de Agosto de 2014).

#### Comunidad Autónoma de Valencia

- *Ley 4/1998, de 11 de Julio, de Patrimonio Cultural Valenciano* (publicada en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana nº 3267, de 18 de Junio de 1998).
- *Ley 7/2003, de 20 de Marzo, de Publicidad Institucional de la Comunidad Valenciana* (publicada en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana nº 4468, de 27 de Marzo de 2003).
- *Ley 3/2005, de 15 Junio, de Archivos de Comunidad Valenciana* (publicada en Diari Oficial de la Comunitat Valenciana nº 5029, de 16 de Junio de 2005).

## IV.2) Decretos

#### Comunidad Autónoma de Asturias

- *Decreto 317/2003, de 18 Noviembre, por el que se regula las Cartas de Servicios, el Sistema de Evaluación de la Calidad de los Servicios y establece los Premios a la Calidad de los servicios*

*Públicos* (publicado en Boletín Oficial del Principado de Asturias nº 225, de 21 de Noviembre de 2003).

#### Comunidad Autónoma de Asturias

- *Decreto 21/1996, de 6 Junio, por el que se regula la Organización y Funcionamiento del Sistema de los Archivos Administrativos de la Comunidad del Principado de Asturias* (publicado en Boletín Oficial del Principado de Asturias nº 150, de 28 de Junio de 1996).

#### Comunidad Autónoma de Baleares

- *Decreto 99/2010, de 27 de Agosto, por el que se regula los archivos de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y de las entidades que integran su sector público instrumental* (publicado en el Boletín Oficial de Illes Balears nº 131, de 7 de Septiembre de 2010).

#### Comunidad Autónoma de Canarias

- *Decreto 220/2000, de 4 Diciembre, por el que se regula las Cartas de Servicios, los Sistemas de Evaluación de la Calidad y los Premios Anuales a la Calidad del Servicio Público y Mejores Prácticas y a las Mejores Iniciativas o Sugerencias de los Empleados Públicos* (publicado en el Boletín Oficial de Canarias nº 166, de 22 de Diciembre 2000).
- *Decreto 160/2006, de 8 Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sistema de gestión documental y organización de los archivos dependientes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias* (publicado en el Boletín Oficial de Canarias nº 223, de 16 de Noviembre 2006).

#### Comunidad Autónoma de Cantabria

- *Decreto 152/2005, de 9 de Diciembre, que aprueba la Carta de Derechos de la Ciudadanía y se crea El Observatorio de Calidad de los Servicios en la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria* (publicado en el Boletín Oficial de Cantabria nº 2, de 3 de Enero de 2006).

#### Comunidad Autónoma de Castilla y León

- *Decreto 232/2001, de 11 de Octubre, por el que se regula el Sistema de Evaluación de la Calidad de los Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León* (publicado en el Boletín Oficial de Cantabria nº 202, de 17 de Octubre de 2001).

#### Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

- *Decreto 30/1999, de 30 de Marzo, por el que se aprueba la Carta de los Derechos del Ciudadano de Castilla-La Mancha* (publicado en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha nº 21, de 9 de Abril de 1999).

- *Decreto 69/2012, de 29 Marzo, por el que se regula las actuaciones sobre Calidad de los Servicios Públicos en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha* (publicado en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha nº 68, de 3 de Abril de 2012).

#### Comunidad Autónoma de Cataluña

- *Decreto 13/2008, de 22 Enero, sobre Acceso, Evaluación y Selección de Documentos* (publicado en Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya nº 5056, de 25 de Enero de 2008).

#### Comunidad Autónoma de Extremadura

- *Decreto 149/2004, de 14 de Octubre, por el que se aprueba la Carta de Derechos de los Ciudadanos, se regulan las Cartas de Servicios y se definen los sistemas de análisis y observación de la calidad en la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura* (Diario Oficial de Extremadura nº 124, de 26 de Octubre de 2004).

#### Comunidad Autónoma de Galicia

- *Decreto 307/1989, de 23 Noviembre, por el que se regula el Sistema de Archivos y el Patrimonio Documental de Galicia* (publicado en Diario Oficial de Galicia nº 23, de 1 de Febrero de 1989).
- *Decreto 235/2008, de 18 Septiembre, por el que se regula el Sistema de Calidad* (publicado en el Diario Oficial de Galicia nº 208, de 27 de Octubre de 2008).
- *Decreto 207/2010, de 10 de Diciembre, por el que se crea el Archivo de Galicia* (publicado en el Diario Oficial de Galicia nº 246, de 24 de Diciembre de 2010).

#### Comunidad Autónoma de La Rioja

- *Decreto 125/2007, de 26 Octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de Organización Administrativa, Calidad y Evaluación de los Servicios en la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos* (publicado en el Boletín Oficial de La Rioja, nº 152, de 15 de Noviembre de 2013).
- *Decreto 19/2013, de 31 Mayo, por el que se regula la reutilización de la información en el Sector Público de la Comunidad de La Rioja* (publicado en el Boletín Oficial de La Rioja, nº 70, de 7 de Junio de 2013).
- *Decreto 3/2014, de 17 de Enero, por el que se regula el procedimiento de valoración para la conservación o eliminación de los documentos que integran el Patrimonio Documental de La Rioja* (publicado en el Boletín Oficial de La Rioja nº 9, de 22 de Enero de 2014).
- *Decreto 20/2014, de 16 de Mayo, por el que se Regula el documento, el expediente y el archivo electrónicos en el Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja* (publicado en el Boletín Oficial de La Rioja nº 63, de 21 de Mayo de 2014).

#### Comunidad Autónoma de Madrid

- *Decreto 85/2002, de 23 Mayo, por el que se regula los Sistemas de Evaluación de la Calidad de los Servicios Públicos y aprueba los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid* (publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid nº 132, de 5 de Junio de 2002).

#### Comunidad Autónoma de País Vasco

- *Decreto 232/2000, de 21 Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de Archivo y las Normas del Patrimonio Documental del País Vasco* (publicado en Boletín Oficial del País Vasco nº 235, de 11 de Diciembre de 2000).

#### Comunidad Autónoma de Valencia

- *Decreto 191/2001, de 18 de Diciembre, por el que se aprueba la Carta del Ciudadano de la Comunidad Valenciana y regula las Cartas de Servicios en la Generalitat Valenciana* (publicado en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana nº 5156, de 27 de Diciembre de 2001).

### IV.3) Órdenes

#### Comunidad Autónoma de Castilla y León

- *Orden ADM/62/2010, de 19 de Febrero, por la que se aprueba el Código Ético de los Empleados Públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León* (publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 39, de 25 de Febrero de 2010).

#### Comunidad Autónoma de Cataluña

- *Orden CLT/172/2014, de 14 de Mayo, por la que se aprueba el Protocolo de Gestión de documentos electrónicos y archivo de la Generalitat de Catalunya* (publicada en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya nº 6640 de 10 de Junio de 2014).

#### Comunidad Autónoma de Navarra

- *Orden Foral 1/2003, de 11 de Noviembre, por la que se determina las directrices de contratación de la publicidad institucional de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra* (publicada en el Boletín Oficial de Navarra nº 25, de 27 de Febrero de 2004).

#### Comunidad Autónoma de Castilla y León

- *Orden 62/2010, de 19 de Febrero, por el que se aprueba el Código Ético de los Empleados Públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León* (publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 39, de 26 de Febrero de 2010).

- *Orden Foral 46/2010, de 25 de Enero, por la que se aprueba el Código Orientativo de Buenas Prácticas Administrativas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos, en sus relaciones con los ciudadanos* (publicada en el Boletín Oficial de Navarra nº 20, de 12 de Febrero de 2010).

#### Comunidad Autónoma de Cataluña

- *Orden CLT/172/2014, de 14 de Mayo, por la que se aprueba el protocolo de gestión de documentos electrónicos y archivo de la Generalitat de Catalunya* (publicada en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya nº 6513, de 2 de Diciembre de 2013).

### IV.4) Resoluciones

#### Comunidad Autónoma de Extremadura

- *Resolución de 31 de Marzo de 2009, del Consejero, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el código ético de conducta de los miembros del Consejo de Gobierno y Altos Cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y se adoptan medidas de transparencia, contención y austeridad en la ejecución del gasto público* (publicada en el Diario Oficial de Extremadura nº64, de 2 de Abril de 2009).

#### Comunidad Autónoma de Murcia

- *Resolución de 30 de Julio de 2012, de la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se dispone la publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia del Código de Buenas Prácticas de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 27 de Julio de 2012* (publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia nº 179, de 3 de Agosto de 2012).

#### Comunidad Autónoma de País Vasco

- *Resolución 23/2011, de 11 de Mayo, de Presidencia del Gobierno, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Código de Ética y Buen Gobierno de los miembros del Gobierno, altos cargos, personal eventual y demás cargos directivos al servicio del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi* (publicada en el Boletín Oficial del País Vasco nº 102, de 31 de Mayo de 2011).
- *Resolución 13/2013, de 28 de Mayo, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno por el que se aprueba el Código Ético y de Conducta de los cargos públicos y personal eventual de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi* (publicada en el Boletín Oficial del País Vasco nº 105, de 3 de Junio de 2013).

## IV.5) Acuerdos

### Comunidad Autónoma de Baleares

- *Acuerdo de 7 de Noviembre 2008, por el que se crea el Foro de la Ciudadanía para la Evaluación de las Políticas y los Servicios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Illes Balears* (publicado en el Boletín Oficial de Illes Balears nº 165, de 25 de Noviembre de 2008).
- *Acuerdo de 16 de Marzo de 2011, relativo al fomento de la transparencia en la Administración de la Comunidad Autónoma de Illes Balears* (publicado en el Boletín Oficial de Illes Balears nº 47, de 31 de Marzo de 2011).
- *Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de Marzo de 2011, relativo al fomento de la transparencia en la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears* (publicado en el Boletín Oficial de Illes Balears nº 47, de 31 de Marzo de 2011).

### Comunidad Autónoma de Cantabria

- *Acuerdo de 17 de Octubre 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Comunidad Autónoma de Cantabria* (publicado en el Boletín Oficial de Cantabria nº 23, de 4 de Febrero de 2014).

### Comunidad Autónoma de Castilla y León

- *Acuerdo 17/2012, de 8 de Marzo, por el que se pone en marcha el Modelo de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León* (publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Castilla y León nº 49, de 9 de Marzo de 2012).

### Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

- *Acuerdo de 28 de Febrero de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Modelo de la Transparencia y el Buen Gobierno de la Administración Regional de Castilla-La Mancha* (publicado en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha nº 45, de 5 de Marzo de 2013).

## IV.6) Proyectos de Ley

### Comunidad Autónoma de Aragón

- *Proyecto de la Ley de Transparencia y Participación Ciudadana en Aragón* (aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 24 de Junio de 2014).

#### Comunidad Autónoma de Asturias

- *Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Buen Gobierno e Incompatibilidades de los altos cargos* (aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 26 de Marzo de 2014).
- *Proyecto de Ley de Transparencia de Asturias* (aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 9 de Abril de 2014).

#### Comunidad Autónoma de La Rioja

- *Proyecto de Ley de Buen Gobierno e Incompatibilidades de Altos Cargos de La Rioja* (aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 26 de Marzo de 2014).

#### Comunidad Autónoma de Castilla y León

- *Proyecto de Ley de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León* (aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 6 de Noviembre de 2014).

#### Comunidad Autónoma de Valencia

- *Proyecto de Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana* (aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 12 de Diciembre de 2014).

### IV.7) Anteproyectos de Ley

#### Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

- *Anteproyecto de Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana en Castilla-La Mancha* (aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 15 de Enero de 2015).

#### Ciudad Autónoma del País Vasco

- *Anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno del País Vasco* (aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 27 de Junio de 2012).
- *Anteproyecto de Ley de Administración Pública Vasca* (aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 27 de Marzo de 2014).

## IV.8) Otros

### Comunidad Autónoma de Murcia

- Moción 539, sobre constitución de una ponencia para la elaboración de la futura ley de transparencia, participación y buen gobierno, formulada por los tres grupos parlamentarios (publicada en el Diario de Sesiones del Parlamento de Murcia nº 60, de 19 de Junio de 2013).

### Ciudad Autónoma de Ceuta

- *Reglamento de 15 de Diciembre de 2003, de Protección del Patrimonio Documental Ceutí y del Sistema Archivístico de la Ciudad Autónoma de Ceuta* (publicado en Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Ceuta nº 4297, de 20 de Febrero de 2004).

## V) Derecho Local

### V.1) Ordenanzas

- *Ordenanza sobre Transparencia y Libre Acceso a la Información de Zaragoza* (publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza nº 74, de 1 de Abril de 2014).
- *Ordenanza sobre Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información del Sector Público Provincial de Ourense* (publicada en el Boletín Oficial de Ourense nº 203, de 4 de Septiembre de 2014).

### V.2) Otros

- *Carta de derechos y deberes del ciudadano de Pamplona* (aprobada en el Pleno del 16 de Junio de 2005).



## ANEXO JURISPRUDENCIAL

---

### 1981

- *Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1981, de 16 de Marzo de 1981* [RTC 1981\6], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 89, de 14 de Abril de 1981.
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 26/1981, de 17 de Julio de 1981* [RTC 1981\17], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 193 Supl., de 13 de Agosto de 1981.
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de Julio de 1981* [RTC 1982\32], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 193 Supl., de 13 de Agosto de 1981.

### 1982

- *Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1982, de 21 de Febrero de 1982* [RTC 1982\4], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 49, de 8 de Febrero de 1982.

### 1983

- *Sentencia del Tribunal Constitucional 10/1983, de 21 de Febrero de 1983* [RTC 1983\10], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 70, de 23 de Marzo de 1983.
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1983, de 28 de Abril de 1983* [RTC 1983\132], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 117 de 17 de Mayo de 1983.
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 71/1983, de 29 de Julio de 1983* [RTC 1983\71], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 197 Supl., de 18 de Agosto de 1983.
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de Agosto de 1983* [RTC 1983\76], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 197 Supl., de 18 de Agosto de 1983.

### 1985

- *Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1985, de 31 de Enero de 1985*, [RTC 1985\13], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 55, de 5 de Marzo de 1985.
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 86/1985, de 10 de Julio de 1985* [RTC 1985\86], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 194, de 14 de Agosto de 1985.

## **1986**

- *Sentencia de Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 8 de Julio de 1986* [TEDH 1986\8].
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1986, de 30 de Enero de 1986* [RTC 1986\13], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 37, de 12 de Febrero de 1986.
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 168/1986, de 22 de Diciembre de 1986* [RTC 1986\168], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 17, de 20 de Enero de 1987.
- *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 23 de Mayo de 1986* [RJ 1986\4455].

## **1987**

- *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 1 de Septiembre de 1987* [RJ 1987\7713].
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987, de 27 de Febrero de 1987* [RTC 1987\27], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 71, de 24 de Marzo de 1987).

## **1988**

- *Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1988, de 21 de Enero de 1988* [RTC 1988\88], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 31, de 5 de Febrero de 1988).

## **1989**

- *Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1989, de 13 de Noviembre de 1989* [RTC 1989\185], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 290, de 4 de Diciembre de 1989.
- *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 19 de Julio de 1989* [RJ 1989\5650].

## **1990**

- *Sentencia del Tribunal Constitucional 20/1990 de 15 de Febrero de 1990* [RTC 1990\20], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 52, de 1 de Marzo de 1990.
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 171/1990, de 12 de Noviembre de 1990* [RTC 1990\171], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 287, de 30 de Noviembre de 1990.

## **1991**

- *Sentencia del Tribunal Constitucional 101/1991, de 13 de Mayo de 1991* [RTC 1991\101], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 145, de 18 de Julio de 1991).
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 197/1991 de 17 de Octubre de 1991* [RTC 1991\197], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 274, de 15 de Noviembre de 1991.
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 220/1991, de 25 de Noviembre de 1991* [RTC 1991\220], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 312 Supl., de 30 de Diciembre de 1991).

## **1992**

- *Sentencia del Tribunal Constitucional 219/1992, de 3 de Diciembre de 1992* [RTC 1992\219], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 307, de 23 de Diciembre de 1992.
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 240/1992, de 21 de Diciembre de 1992* [RTC 1992\240], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 17, de 20 de Enero de 1993.

## **1993**

- *Auto del Tribunal Constitucional 19/1993, de 21 de Enero de 1993* [RTC 1993\19 AUTO].
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 51/1993, de 11 de Febrero de 1993* [RTC 1993\51], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 60, de 11 de Mayo de 1993.
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 178/1993, de 31 de Mayo de 1993* [RTC 1993\178], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 159, de 5 de Julio de 1993.
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 254/1993, de 20 de Julio de 1993* [RTC 1993\254], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 197, de 18 de Agosto de 1993.
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 336/1993, de 15 de Noviembre de 1993* [RTC 1993\336], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 295, de 10 de Diciembre de 1992.

## **1994**

- *Sentencia del Tribunal Constitucional 136/1994, de 9 de Mayo de 1994* [RTC 1994\136], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 140, de 13 de Junio de 1994.
- *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 2ª de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), de 4 de Junio de 1994* [RJ 1994\4783].

## **1995**

- *Sentencia del Tribunal Constitucional 132/1995, de 11 de Septiembre de 1995* [RTC 1995\246], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 246, de 14 de Octubre de 1995.
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 176/1995, de 11 de Diciembre de 1995* [RTC 1995\176], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 11, de 12 de Enero de 1996.

## **1996**

- *Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas 78/1996, de 30 de Abril de 1996* [TJCE 1996\78].
- *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 2ª de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), de 6 de Febrero de 1996* [RJ 1996\2038].
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de Junio de 1996* [RTC 1996\118], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 182, de 29 de Julio de 1996.

## **1997**

- *Sentencia de Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 24 de febrero de 1997* [TEDH 1997\12].
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de Marzo de 1997* [RTC 1997\81], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 99, de 25 de Abril de 1997.

## **1999**

- *Sentencia del Tribunal Constitucional 49/1999, de 5 de Abril de 1999* [RTC 1999\49], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 100, de 27 de Abril de 1999.
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 233/1999, de 16 de Diciembre de 1999* [RTC 1999\233], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 17, de 20 de Enero de 2000.

## **2000**

- *Sentencia del Tribunal Constitucional 21/2000, de 3 de Marzo de 2000* [RTC 2000\21], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 54, de 3 de Marzo de 2000.
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 105/2000, de 13 de Abril de 2000* [RTC 2000\105], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 119, de 18 de Mayo de 2000.

- *Sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de Noviembre de 2000* [RTC 2000\292], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 4, de 4 de Enero de 2001.
- *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), de 14 Marzo de 2000.* [RJ\2000\3182].
- *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 2 Junio de 2000* [RJ 2000\6733].

## **2001**

- *Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 6 de Diciembre de 2000* [RTC 2000\341],

## **2002**

- *Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (Sala Cuarta), de 7 de Febrero de 2002* [TJCE 2002\50].
- *Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª), de 18 de Junio de 2002* [JUR 2002\67957].
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 185/2002, de 14 de Octubre de 2002* [RTC 2002\185], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 271, de 12 de Noviembre de 2002.
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 239/2002, de 11 de Diciembre de 2002* [RTC 2002\239], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 9, de 10 de Enero de 2003.

## **2003**

- *Sentencia del Tribunal Constitucional 14/2003, de 28 de Enero de 2003* [RTC 2003\14], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 43, de 19 de Febrero de 2003.
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 48/2003, de 12 de Marzo de 2003* [RTC 2003\48], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 63, de 14 de Marzo de 2003.
- *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativa, Sección 4ª), de 1 de Abril de 2003* [RJ 2003\4162].

## **2004**

- *Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (Sala 5ª ampliada), de 30 de Noviembre de 2004* [TJCE 2004\348].

- *Sentencia del Tribunal Constitucional 54/2004, de 15 de Abril de 2004* [RTC 2004\54], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 120, de 18 de Mayo de 2004.
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 61/2004, de 19 de Abril de 2004* [RTC 2004\61], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 120, de 18 de Mayo de 2004.
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 127/2004, de 19 de Julio de 2004* [RTC 2004\127], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 199, de 18 de Agosto de 2004.
- *Informe Jurídico 00482/2004* de la Agencia Española de Protección de Datos.

## **2005**

- *Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (Asunto T-2/03), de 13 de Abril de 2005* [TJCE 2005\155].
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 39/2005, de 28 de Febrero de 2005* [RTC 2005\39], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 81, de 5 de Abril de 2005.
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 278/2005, de 7 de Noviembre de 2005* [RTC 2005\278], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 297, de 13 de Diciembre de 2005.

## **2006**

- *Sentencia del Tribunal Constitucional 174/2006, de 5 de Junio de 2006* [RTC 2006\174], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 161, de 7 de Julio de 2006.
- *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), de 29 de Marzo de 2006* [RJ\2006\2286].
- *Informe Jurídico 00397/2006* de la Agencia Española de Protección de Datos.

## **2007**

- *Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de Diciembre de 2007* [RTC 2007\247], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 13, de 15 de Enero de 2008.

## **2008**

- *Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2008, de 31 de Junio de 2008* [RTC 2008\68], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 178, de 24 de Julio de 2008.

- *Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 17 de Septiembre de 2008* [JUR 2008\307282].
- *Informe Jurídico 0334/2008* de la Agencia Española de Protección de Datos.
- *Resolución 00051/2008* de la Agencia Española de Protección de Datos.
- *Resolución 00724/2008* de la Agencia Española de Protección de Datos.

## **2009**

- *Sentencia del Tribunal Constitucional 126/2009, de 21 de Mayo de 2009* [RTC 2009\126], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 149, de 20 de Junio de 2009.

## **2010**

- *Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala), de 29 de Junio de 2010* [TJCE 2010\199].

## **2011**

- *Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 22 de Marzo de 2011* [TJCE 2011\66].
- *Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea 373/2011, de 13 de Mayo* [TJCE 2011\373].
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 126/2011, de 18 de Julio de 2011* [RTC 2011\26], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 197, de 17 de Agosto de 2011.

## **2012**

- *Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2012, de 30 de Enero de 2012* [RTC 2012\12], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 47, de 24 de Febrero de 2012.
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2012, de 19 de Marzo de 2012* [RTC 2012\37], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 88, de 12 de Abril de 2012.
- *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 2ª de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), de 29 de Mayo de 2012* [RJ 2012\7107].

## **2013**

- *Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala), de 15 de Enero de 2013* [TJCE 2013\5].

- *Sentencia del Tribunal Constitucional 17/2013, de 31 de Enero de 2013* [RTC 2013\17], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 49, de 26 de Febrero de 2013.
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 52/2013, de 28 de Febrero de 2012* [RTC 2013\52], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 76, de 26 de Marzo de 2013.

## **2014**

- *Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala, Asunto C -131/12), de 13 de Mayo de 2014* [TJCE 2014\85].
- *Sentencia del Tribunal Constitucional 42/2014, de 25 de Marzo de 2012* [RTC 2014\42], publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 87, de 10 de Abril de 2014.
- *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección 1ª), de 23 de Enero de 2014* [RJ 2014\1002].
- *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección 1ª), de 30 de Julio de 2014* [RJ 2014\4173].

## ÍNDICE DE TABLAS

---

<b>Tabla -1-</b> . La regulación actual del Derecho de acceso a la información públicas en las Constituciones y en las leyes específicas de los 28 Estados miembros de la Unión Europea.....	180
<b>Tabla 2-</b> . La regulación actual de la Transparencia pública (en su vertiente activa y pasiva), en las leyes específicas de las Comunidades Autónomas de España.....	231
<b>Tabla -3-</b> . Los Códigos Normativos autonómicos que incluyen referencias a la Transparencia pública.....	246
<b>Tabla -4-</b> . El ámbito subjetivo de la Transparencia Pública.....	309
<b>Tabla -5-</b> . La regulación del ámbito objetivo, ámbito subjetivo, límites y reutilización de la Transparencia públicas.....	346
<b>Tabla -6-</b> . Los criterios escogidos para examinar el acceso y la reutilización de la información pública en la legislación vigente.....	356
<b>Tabla -7-</b> . Los ámbitos concretos en los que opera la Transparencia Activa.....	495
<b>Tabla -8-</b> . El cuadro comparativo de los criterios escogidos para examinar el acceso a la información pública desde la Ley de Transparencia, el Convenio nº 205 y la Ley de Acceso a la Información Medioambiental.....	528
<b>Tabla -9-</b> . El cuadro comparativo entre la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal y la Ley de Transparencia Pública.....	541
<b>Tabla -10-</b> . El cuadro comparativo de los criterios escogidos para examinar la reutilización de la información pública en la legislación vigente comunitaria y nacional.....	682
<b>Tabla -11-</b> . El cuadro comparativo de los criterios escogidos para examinar el acceso y la reutilización de la información pública en la legislación vigente y modelo propuesto.....	703



## ÍNDICE DE GRÁFICOS

---

<b>Gráfico -1-</b> . Los ámbitos de actuación pública que guardan conexión con la Transparencia.....	168
<b>Gráfico -2-</b> . El Derecho a la Información desde la vertiente activa y pasiva de la Transparencia en las instituciones.....	205
<b>Gráfico -3-</b> . El mapa jurídico de la Transparencia Pública en la realidad autonómica española.....	227
<b>Gráfico -4-</b> . Las vertientes de la Transparencia Pública desde una visión institucional.....	263
<b>Gráfico -5-</b> . Las tres manifestaciones de la función informativa institucional y sus repercusiones en el ámbito interno y externo de las organizaciones.....	265
<b>Gráfico -6-</b> . La configuración de la función informadora institucional desde el Derecho fundamental consagrado en el artículo 20.1.d) de la Constitución Española.....	281
<b>Gráfico -7-</b> . Las excepciones al Derecho a la Información Pública.....	405
<b>Gráfico -8-</b> . La configuración legal de la Transparencia Activa.....	487
<b>Gráfico -9-</b> . La configuración legal de la Transparencia Pasiva.....	498
<b>Gráfico -10-</b> . La situación actual de los activos de información pública a la luz de la legislación vigente.....	554
<b>Gráfico -11-</b> . La configuración legal de la reutilización de la información pública.....	626
<b>Gráfico -12-</b> . Los límites a la reutilización de la información pública.....	647
<b>Gráfico -13-</b> . La previsión futura de los activos de información pública con los cambios pronosticados.....	726



# ÍNDICE SISTEMÁTICO

---

<b>Sumario.....</b>	<b>1</b>
<b>Breve introducción.....</b>	<b>7</b>
<b><u>PARTE PRIMERA.- EL ENFOQUE NEOINSTITUCIONAL DE LA REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA DESDE LA DISCIPLINA POLITOLÓGICA: LA TRANSPARENCIA DEL PODER PÚBLICO COMO REQUISITO DE INELUDIBLE CUMPLIMIENTO PARA UNA ADMINISTRACIÓN DEMOCRÁTICA.....</u></b>	<b>19</b>
<b>CAPÍTULO I.- LA METODOLOGÍA Y EL MARCO TEÓRICO DE ESTA INVESTIGACIÓN. REPENSANDO LAS INSTITUCIONES DESDE SU FINALIDAD.....</b>	<b>21</b>
<b>I.1.-La Ciencia Política: del ser individual al ser colectivo.....</b>	<b>21</b>
<b>I.1.1.- ¿Qué es Política?.....</b>	<b>21</b>
<b>I.1.2.-La Soberanía, el Poder y el Estado: tres conceptos claves en Política.....</b>	<b>27</b>
I.1.2.1.La Soberanía, autoridad suprema del poder público.....	28
I.1.2.2.-El Poder como un recurso de convivencia aceptado en Democracia.....	32
I.1.2.3.-El Estado, una estructura válida para la organización política.....	35
<b>I.1.3.-La evolución del ser humano en sociedad: el <i>Hommo Politicus</i>.....</b>	<b>36</b>
I.1.3.1.-Antecedentes organizativos: la polis griega.....	37
I.1.3.2.-El Estado Moderno: una nueva forma de concebir el poder.....	39
I.1.3.3.-La objetivación del poder público en el Estado Liberal.....	42
I.1.3.4.-El Estado de Bienestar: el énfasis en el servicio al ciudadano.....	44
<b>I.1.4.-La Administración como institución al servicio del Poder Político.....</b>	<b>48</b>

<b>I.2.-La Administración Pública como ámbito de conocimiento de la Ciencia Política.....</b>	<b>51</b>
<b>I.2.1.-El qué de la Administración Pública: su identidad.....</b>	<b>52</b>
I.2.1.1.-Algunas consideraciones generales.....	52
I.2.1.2.-El estudio de la Administración Pública en Europa: su carácter multidisciplinar.....	56
I.2.1.3.-Origen y evolución del estudio de la Administración Pública en España: La influencia del Derecho Administrativo en la identidad de la disciplina.....	59
<b>I.2.2.-El cómo de la Administración Pública: su técnica.....</b>	<b>61</b>
I.2.2.1.-La gestión pública: tecnificar las organizaciones para el logro de resultados cuantificables.....	61
I.2.2.2.-El influjo anglosajón en la gestión pública europea a través del <i>New Public Management</i> .....	64
I.2.2.3.-La Nueva Gestión Pública en España: entre la reforma y la modernización.....	67
<b>I.2.3.-El para qué de la Administración Pública: su finalidad.....</b>	<b>71</b>
I.2.3.1.-La dimensión política de la Administración Pública.....	71
I.2.3.2.-Las premisas para una nueva Administración Pública.....	73
<b>I.3.-El objeto de estudio: la reutilización de la información pública.....</b>	<b>75</b>
<b>I.3.1.-A modo de introducción inicial.....</b>	<b>75</b>
<b>I.3.2.-La relevancia de la información en la Sociedad del Conocimiento.....</b>	<b>76</b>
<b>I.3.3.-La especial caracterización de la información en la Administración Pública.....</b>	<b>82</b>
I.3.3.1.-El valor del poder informante.....	82
I.3.3.2.-La doble obligación legal de información para la Administración Pública.....	84
<b>I.3.4.-El objeto de esta investigación: la reutilización de la información pública.....</b>	<b>87</b>
I.3.4.1.-La transacción de la información en la Sociedad Tecnológica.....	87
I.3.4.2.-Una definición de reutilización de información pública y algunos datos ejemplificativos.....	89
I.3.4.3.-Los modelos de reutilización de la información pública existentes en la actualidad.....	92
I.3.4.4.-La situación actual de la reutilización de la información pública en España.....	94
I.3.4.5.-La Administración Pública española: un agente reutilizador cualificado.....	96
<b>I.4.-La Metodología de la investigación.....</b>	<b>98</b>

<b>I.4.1.-La Justificación.....</b>	<b>98</b>
<b>I.4.2.-La Hipótesis.....</b>	<b>102</b>
<b>I.4.3.-El Enfoque.....</b>	<b>104</b>
<b>I.4.4.-El Método.....</b>	<b>105</b>
<b>I.5.-El Marco Teórico: el Neoinstitucionalismo.....</b>	<b>106</b>
<b>I.5.1.-Recomponiendo el Institucionalismo en el análisis politológico.....</b>	<b>106</b>
I.5.1.1.- La Definición y las características básicas del Institucionalismo.....	107
I.5.1.2.-Corrientes y métodos de estudio del Institucionalismo.....	110
I.5.1.3.-La idoneidad del enfoque Institucional para nuestra investigación.....	113
<b>I.5.2.-La emergencia del Neoinstitucionalismo ante la sociedad del riesgo.....</b>	<b>114</b>
I.5.2.1.-La aproximación desde el Conductismo: una visión compartida en dos enfoques.....	114
I.5.2.2.-El retorno a las instituciones.....	117
I.5.2.3.- ¿Qué son las instituciones?.....	119
I.5.2.4.-Las diversas corrientes del Neoinstitucionalismo.....	122
<b>I.5.3.-Las últimas tendencias del análisis institucional a la luz de las aportaciones de la Ciencia Económica.....</b>	<b>125</b>
I.5.3.1.-La aportación de la Teoría de la Elección Racional al Neoinstitucionalismo.....	126
I.5.3.2.-Los diversos enfoques y los niveles del Nuevo Institucionalismo Económico.....	129
I.5.3.3.-La aportación de la Nueva Economía Institucional a nuestro objeto de Investigación: el Neoinstitucionalismo Transaccional.....	134
<b>I.5.4.-Mi postura de partida.....</b>	<b>138</b>
<b>I.6.-Los Objetivos de este Trabajo de Investigación.....</b>	<b>147</b>
<b>I.6.1.-El objetivo principal de la Investigación.....</b>	<b>148</b>
<b>I.6.2.-Los otros objetivos de la Investigación.....</b>	<b>149</b>
I.6.2.1.-Los objetivos relacionados con el objeto de la investigación.....	149
I.6.2.2.-Los objetivos relacionados con el cambio institucional.....	151
I.6.2.3.-Los objetivos relacionados con el cambio económico.....	153

**CAPÍTULO II.- LA TRANSPARENCIA DEL PODER PÚBLICO EN ESPAÑA:  
ENTRE EL DERECHO SUBJETIVO Y LA OBLIGACIÓN INSTITUCIONAL A  
LA INFORMACIÓN.....157**

**II.1.-La primicia de la Transparencia Pública: desde la sombra hacia la luz  
ilustrada. Su trascendencia colectiva en democracia.....157**

**II.1.1.-La definición, la tipología y las funciones de la Transparencia Pública.....159**

II.1.1.1.- La definición de Transparencia Pública.....159

II.1.1.2.-La tipología de la Transparencia.....163

II.1.1.3.-Las funciones que cumple la Transparencia Pública.....166

**II.1.2.-El origen y la evolución de la Transparencia Pública en Europa: especial referencia  
al caso de España.....169**

II.1.2.1.- Las primeras aportaciones doctrinales sobre la Transparencia Pública.....171

II.1.2.2.-La Transparencia en Europa: su concreta manifestación a partir del Derecho de acceso a la  
información.....175

II.1.2.3.-El despertar de la Transparencia Pública en España.....181

**II.2.-La configuración de un nuevo Derecho a la Información originado desde la  
Transparencia del poder público. Dos facultades ciudadanas conexas y una misma  
obligación institucional.....189**

**II.2.1.-La Transparencia Pública como el principio vertebrador del Gobierno Abierto en la  
Sociedad Tecnológica.....189**

II.2.1.1.- La Transparencia Pública, ¿un principio o un derecho de la Democracia?.....190

II.2.1.2.- La tendencia hacia el Gobierno Abierto de los Estados de Bienestar.....193

**II.2.2.-Hacia la configuración de un nuevo Derecho a la Información Pública en  
España.....198**

II.2.2.1.- Un breve análisis constitucional del Derecho a la Información.....199

II.2.2.2.- Las dos facultades ciudadanas vinculadas al Derecho a la Información Pública.....203

II.2.2.2.1.- La facultad de investigar y el derecho de acceso a la información pública por el  
ciudadano.....206

II.2.2.2.2.- La facultad de recibir y la función informadora institucional.....210

<b>II.3.-La regulación actual de la Transparencia Pública en el Ordenamiento Jurídico español.....</b>	<b>213</b>
<b>II.3.1.- La legislación específica sobre Transparencia Pública.....</b>	<b>218</b>
II.3.1.1.- En el ámbito estatal.....	221
II.3.1.2.- En el ámbito autonómico.....	226
<b>II.3.2.-La legislación sobre Transparencia en los códigos normativos.....</b>	<b>233</b>
II.3.2.1.- Los Códigos de Buen Gobierno y de Buena Administración.....	236
II.3.2.2.- Los Códigos Éticos y de Conducta.....	241
II.3.2.3.- Las Cartas de Derechos Ciudadanos.....	244
<b>II.3.3.- La legislación sectorial sobre Transparencia Pública.....</b>	<b>246</b>
<b>II.4.-La Transparencia en la Administración Pública Española.....</b>	<b>250</b>
<b>II.4.1.-El error de la Transparencia administrativa en la doctrina precedente.....</b>	<b>250</b>
<b>II.4.2.-De la Transparencia a la reutilización en la Administración Pública.....</b>	<b>255</b>
<b>CAPÍTULO III.- LA FUNCIÓN INFORMADORA INSTITUCIONAL: DEFINICIÓN Y ÁMBITOS SUBJETIVO Y OBJETIVO DE APLICACIÓN.....</b>	<b>257</b>
<b>III.1.-La función informadora de los poderes públicos como una obligación institucional en Democracia.....</b>	<b>259</b>
<b>III.1.1.-Algunas notas preliminares.....</b>	<b>259</b>
<b>III.1.2.-Algunas precisiones terminológicas en torno a la función informadora institucional.....</b>	<b>266</b>
III.1.2.1.- Sobre el dato, el documento y el expediente informativo.....	266
III.1.2.2.- Sobre la idea, la opinión y la noticia.....	270
III.1.2.3.- Sobre informar y comunicar.....	272
III.1.2.4.- Sobre el registro, el archivo y el patrimonio documental.....	274
III.1.2.5.- Sobre la publicidad, la propaganda y el marketing.....	277
<b>III.1.3.-Las tres manifestaciones de la función informadora institucional.....</b>	<b>279</b>

III.1.3.1.- La obligación de tratamiento de la información pública.....	281
III.1.3.2.- La obligación de intercambio de la información pública.....	282
III.1.3.3.- La obligación de difusión de la información pública.....	284
<b>III.2.-El ámbito subjetivo de la función informadora institucional desde las leyes específicas de transparencia en España.....</b>	<b>286</b>
<b>III.2.1.-Los Sujetos obligados por criterio funcional.....</b>	<b>288</b>
III.2.1.1.- Las Administraciones Públicas territoriales.....	288
III.2.1.2.- Las Entidades Gestoras de la Seguridad Social y las Mutuas de Accidentes de Trabajo.....	290
III.2.1.3.- Otras Entidades Públicas.....	291
III.2.1.4.- Las Corporaciones de Derecho Público.....	293
III.2.1.5.- Otros Poderes Públicos.....	293
III.2.1.6.- Las Sociedades Mercantiles de capital mayoritario público.....	297
III.2.1.7.- Las Fundaciones del Sector Público.....	299
III.2.1.8.- Las asociaciones interadministrativas.....	299
<b>III.2.2.-Los sujetos obligados por criterio financiero.....</b>	<b>300</b>
III.2.2.1.- Los Partidos Políticos, las Organizaciones Sindicales y las Organizaciones Empresariales.....	300
III.2.2.2.- Las entidades privadas subvencionadas.....	303
<b>III.2.3.-Otros sujetos obligados.....</b>	<b>304</b>
<b>III.2.4.-La Administración Pública como ámbito subjetivo de la Transparencia.....</b>	<b>309</b>
<b>III.3.-El ámbito objetivo de la función informadora institucional desde las leyes específicas de transparencia en España.....</b>	<b>313</b>
<b>III.3.1.- ¿Qué es información pública?.....</b>	<b>314</b>
III.3.1.1.- La definición.....	316
III.3.1.2.- Las características.....	319
III.3.1.3.- Los criterios que aseguran su correcto tratamiento.....	322
III.3.1.4.- La reutilización de la información pública estudiada desde la transparencia activa de las instituciones.....	325
<b>III.3.2.-La clasificación legal de los activos de información pública.....</b>	<b>328</b>

III.3.2.1.- La información institucional, organizativa y de planificación.....	332
III.3.2.2.- La información de relevancia jurídica.....	335
III.3.2.3.- La información económica, presupuestaria y estadística.....	337
III.3.2.4.- Otro tipo de información.....	340

<b>III.3.3.-Hacia el diseño de un catálogo de información pública en España. La especial relevancia del Portal de Transparencia en la publicidad de datos públicos.....</b>	<b>342</b>
---	------------

**PARTE SEGUNDA.- EL ANÁLISIS DE LOS FACTORES IDENTIFICATIVOS DEL CAMBIO INSTITUCIONAL A LA LUZ DE LA FUNCIÓN INFORMADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: DE LA TRANSPARENCIA A LA REUTILIZACIÓN DE LOS ACTIVOS DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....**

**349**

**CAPÍTULO IV.- EL CICLO VITAL DE LOS ACTIVOS DE INFORMACIÓN: SU TRATAMIENTO NORMALIZADO DESDE UN SISTEMA DE GESTIÓN INTEGRAL VÁLIDO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....**

**355**

**IV.1.- A modo de aclaración inicial.....**

**355**

**IV.2.- Los activos de la información pública en las instituciones.....**

**357**

**IV.2.1.- Algunas consideraciones generales.....**

**357**

**IV.2.2.- El concepto de información pública.....**

**366**

**IV.2.3.- Entre el derecho a no aportar y la obligación de conservar información.....**

**373**

**IV.3.- Los sistemas de información pública.....**

**376**

**IV.3.1.- Una definición válida de sistema de información pública.....**

**376**

**IV.3.2.- La gestión normalizada de los activos de información pública.....**

**380**

**IV.3.2.1.- La captura.....**

**385**

**IV.3.2.2.- El registro.....**

**386**

**IV.3.2.3.- La clasificación.....**

**387**

**IV.3.2.4.- La descripción.....**

**387**

IV.3.2.5.- El acceso.....	388
IV.3.2.6.- La calificación.....	389
IV.3.2.7.- La conservación.....	390
IV.3.2.7.- La transferencia.....	390
IV.3.2.8.- La destrucción.....	390
<b>IV.3.3.- Las mejoras que son necesarias introducir en la gestión de información pública.....</b>	<b>391</b>
<b>IV.4.- Las estructuras organizativas encargadas del tratamiento de la información: hacia su posible simplificación.....</b>	<b>393</b>
<b>IV.4.1.- Las estructuras presentes y su tratamiento ineficaz de los activos de información pública.....</b>	<b>387</b>
IV.4.1.1.- Los archivos.....	395
IV.4.1.2.- Los registros.....	397
IV.4.1.3.- Los repositorios digitales de datos y los catálogos de ficheros.....	399
<b>IV.4.2.- Una posible solución para el tratamiento de los activos de información en las Administraciones Públicas.....</b>	<b>400</b>
<b>IV.5.- Las excepciones en el acceso a la información pública.....</b>	<b>402</b>
<b>IV.5.1.- Las excepciones discrecionales: su justificación y su proporción.....</b>	<b>406</b>
IV.5.1.1.- Las excepciones discrecionales de naturaleza pública.....	407
IV.5.1.2.- Las excepciones discrecionales con significado institucional.....	416
IV.5.1.3.- Las excepciones discrecionales de naturaleza privada.....	419
IV.5.1.4.- El test de perjuicio y los criterios de ponderación.....	421
<b>IV.5.2.- Las excepciones relativas: una ponderación.....</b>	<b>422</b>
IV.5.2.1.- El menor perjuicio a los afectados derivado del posible transcurso de los plazos establecidos en la Ley de Patrimonio Histórico Español.....	424
IV.5.2.2.- La condición investigadora motivada en fines históricos, científicos o estadísticos.....	425
IV.5.2.3.- El menor perjuicio de los derechos de los afectados con datos meramente identificativos.....	426
IV.5.2.4.- La mayor garantía de los derechos de los afectados a su intimidad, seguridad o minoría de edad.....	426

<b>IV.5.3.- Las excepciones imperativas para los datos personales especialmente protegidos.....</b>	<b>426</b>
IV.5.3.1.- Primer nivel de datos especialmente protegidos.....	427
IV.5.3.2.- Segundo nivel de datos especialmente protegidos.....	427
IV.5.3.3.- Datos sin previo consentimiento, con carácter excepcional.....	428
IV.5.3.4.- Datos meramente identificativos de organización, funcionamiento o actividad pública.....	429
<b>IV.5.4.- Las excepciones absolutas.....</b>	<b>429</b>
IV.5.4.1.- La información que esté en curso de elaboración o publicación.....	429
IV.5.4.2.- La información auxiliar o de apoyo.....	430
IV.5.4.3.- La información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.....	431
IV.5.4.4.- La información dirigida a un órgano en cuyo poder no obre o se desconozca el competente.....	431
IV.5.4.5.- La información manifiestamente repetitiva o de carácter abusivo.....	432
<b>IV.5.5.- Cómo superar los obstáculos: la disociación y el acceso parcial.....</b>	<b>432</b>

**CAPÍTULO V.- LA EXIGENCIA DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA RELACIONAL PARA UN UNIVERSO INTERCONECTADO: UN ANÁLISIS DE LOS INTERCAMBIOS DE INFORMACIÓN QUE OPERAN A NIVEL INTERNO COMO CONDICIONANTES DE LA POLÍTICA DE REUTILIZACIÓN DE DATOS.....435**

**V.1.- Las relaciones interadministrativas analizadas desde la Transparencia: su aportación a la función informadora institucional.....435**

<b>V.1.1.- Las relaciones administraciones administrativas que se incorporan al Ordenamiento Jurídico vigente en España.....</b>	<b>436</b>
V.1.1.1.- La lealtad institucional.....	440
V.1.1.2.- La integridad.....	442
V.1.1.3.- La cooperación.....	443
V.1.1.4.- La coordinación.....	444
V.1.1.5.- La colaboración.....	447
<b>V.1.2.- El deber de información interadministrativa.....</b>	<b>451</b>

V.1.3.- Las técnicas de relación interadministrativa para el intercambio de información.....	455
V.1.4.- El deber de intercambio de información entre Administraciones Públicas.....	457
<b>V.2.- La interoperabilidad como principio de carácter técnico de para una Administración Electrónica.....</b>	<b>460</b>
V.2.1.- La Administración electrónica en España y su conexión con la Democracia.....	460
V.2.2.- La definición de interoperabilidad.....	465
V.2.3.- La tipología.....	470
V.2.3.1.- La interoperabilidad organizativa.....	470
V.2.3.2.- La interoperabilidad semántica.....	471
V.2.3.3.- La interoperabilidad técnica.....	472
<b>V.3.- El Esquema Nacional de Seguridad en el uso interoperable de datos.....</b>	<b>475</b>
<b>CAPÍTULO VI.- LA DIFUSIÓN DE LOS ACTIVOS DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA: HACIA LA CONFIGURACIÓN DE UN PUNTO DE ACCESO GENERAL EN EL QUE CONFLUYA EL DERECHO A CONOCER DEL CIUDADANO Y EL DEBER DE MÁXIMA PUBLICIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>479</b>
<b>VI.1.- El principio de máxima difusión de la información pública.....</b>	<b>479</b>
VI.1.1.- Su concreta regulación.....	479
VI.1.2.- ¿Función o servicio de información pública?.....	484
<b>VI.2.- Las modalidades de acceso a la información pública.....</b>	<b>486</b>
VI.2.1.-El suministro activo de información pública.....	487
VI.3.2.- La difusión pasiva de la información pública.....	496
<b>VI.3.- Los espacios para la difusión de la información pública.....</b>	<b>501</b>
VI.3.1.-Los espacios creados.....	502

VI.1.3.1.- La sede física.....	502
VI.1.3.2.- La atención presencial y telefónica.....	503
VI.1.3.3.- La sede electrónica.....	505
VI.1.3.4.- El registro electrónico.....	508
VI.1.3.5.- El archivo electrónico.....	509
VI.1.3.6.- La publicidad electrónica.....	510
VI.1.3.7.- El Portal de Transparencia.....	511
VI.1.3.8.- El Portal de Datos.....	512
<b>VI.3.2.- El espacio que se puede crear: Un Punto de Acceso General.....</b>	<b>512</b>
<b>VI.3.3.- Un Punto de Acceso General mejorado.....</b>	<b>515</b>
<b>VI.4.- Las garantías y el control de la información pública.....</b>	<b>510</b>
<b>VI.4.1.-El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.....</b>	<b>510</b>
<b>VI.4.2.-Las garantías previstas para el ciudadano.....</b>	<b>519</b>
<b>VI.4.3.-La responsabilidad por incumplimiento.....</b>	<b>520</b>
VI.4.3.1.- La responsabilidad patrimonial.....	522
VI.4.3.2.- La responsabilidad disciplinaria.....	523
VI.4.3.3.- La responsabilidad penal.....	525
VI.4.3.4.- La responsabilidad civil.....	526
<b>CAPÍTULO VII.- LOS PRINCIPALES FACTORES IDENTIFICATIVOS DEL CAMBIO INSTITUCIONAL.....</b>	<b>527</b>
<b>VII.1.- Los factores identificativos del cambio institucional en la dimensión socio-técnica de la Administración Pública.....</b>	<b>531</b>
<b>VII.1.1.- Los cambios en la prestación del servicio público.....</b>	<b>531</b>
<b>VII.1.2.- Los cambios en la estructura.....</b>	<b>533</b>
<b>VII.1.3.- Los cambios en los procesos.....</b>	<b>534</b>
<b>VII.1.4.- Los cambios en los medios.....</b>	<b>536</b>

<b>VII.2.- Los factores identificativos del cambio institucional en la dimensión político-cultural de la Administración Pública.....</b>	<b>537</b>
VII.2.1.- Los Cambios en la cultura organizativa.....	537
VII.2.2.- Los Cambios en las reglas formales.....	538
VII.2.3.- Los Cambios en el poder y el conflicto.....	540
<b>VII.3.- Los factores identificativos del cambio institucional en la dimensión de control y en la mejora de la Administración Pública.....</b>	<b>545</b>
VII.3.1.- Los Cambios para la mejora.....	545
VII.3.2.- Los Cambios en el control.....	547
<b>VII.4.- Especial referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de Mayo de 2012 para entender las implicaciones del cambio institucional en materia de información pública.....</b>	<b>548</b>
<b><u>PARTE TERCERA.- EL ANÁLISIS DE LOS FACTORES IDENTIFICATIVOS DEL CAMBIO ECONÓMICO A LA LUZ DE LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA: EL RENDIMIENTO QUE GENERA LA REUTILIZACIÓN DE LOS ACTIVOS DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL MERCADO, EN EL ESTADO Y EN LA SOCIEDAD.....</u></b>	<b>557</b>
<b>CAPÍTULO VIII.- EL ORIGEN Y LA EVOLUCIÓN DE LA REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>563</b>
<b>VIII.1.- Algunas ideas generales.....</b>	<b>563</b>
<b>VIII.2.- La reutilización de la información pública analizada desde el marco normativo europeo.....</b>	<b>565</b>
<b>VIII.2.1.- La información pública: un recurso clave para Europa.....</b>	<b>565</b>

VIII.2.1.1.- La evolución institucional de la información pública en Europa.....	565
VIII.2.1.2.-La importancia del derecho de acceso a la información pública en materia medioambiental.....	571
<b>VIII.2.2.- La Sociedad Tecnológica y la apertura institucional en Europa.....</b>	<b>577</b>
<b>VIII.2.3.- Del acceso a la reutilización de la información pública en Europa.....</b>	<b>582</b>
<b>VIII.3.- La reutilización de la información pública analizada desde el marco normativo español.....</b>	<b>588</b>
<b>VIII.4.- Algunos aspectos prácticos de la reutilización de la información pública en España.....</b>	<b>591</b>
VIII.4.1.- Del Plan Avanza al Proyecto Aporta.....	591
VIII.4.2.- El Portal de datos.gob.es.....	595
VIII.4.3.- La elección de un Modelo de reutilización de la información pública en España.....	605
 <b>CAPÍTULO IX.- EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA.....</b>	 <b>613</b>
<b>IX.1.- La reutilización de la información pública en la legislación vigente.....</b>	<b>613</b>
IX.1.1.- La finalidad de reutilización de los activos de la información pública.....	614
IX.1.2.- Otras posibles consideraciones a tener en cuenta.....	618
IX.1.3.- De la gestión de la información a la gestión del conocimiento.....	623
<b>IX.2.- Los criterios de análisis para la reutilización de la información pública.....</b>	<b>625</b>
IX.2.1.- El ámbito objetivo.....	625
IX.2.2.- El ámbito subjetivo.....	630
IX.2.3.- El acceso y las condiciones.....	633
IX.2.4.- Las excepciones.....	647
IX.2.4.1.- Las excepciones basadas en el objeto.....	648

IX.2.4.2.- Las excepciones basadas en el tratamiento.....	654
IX.2.4.2.1.- La comunicación interadministrativa de información pública.....	655
IX.2.4.2.2.- La cesión de información pública a particulares.....	657
<b>IX.2.5.- La tarificación.....</b>	<b>660</b>
<b>IX.2.6.- El procedimiento.....</b>	<b>663</b>
<b>IX.2.7.- Las garantías y el control.....</b>	<b>667</b>
<b>IX.2.8.- La organización.....</b>	<b>670</b>
<b>IX.3.- La aplicación práctica de la reutilización de la información pública en la Administración General del Estado.....</b>	<b>671</b>
<b>IX.4.- Las propuestas para el cambio en el régimen jurídico de la reutilización de la información pública.....</b>	<b>674</b>
IX.4.1.- La reciente modificación de la Directiva europea.....	674
IX.4.2.- Algunas líneas de mejora.....	679
<b>CAPÍTULO X.- ALGUNAS PREMISAS PARA EL CAMBIO ECONÓMICO ANALIZADAS DESDE EL MODELO DE GOBERNANZA DEMOCRÁTICA: LA NECESIDAD DE REGULAR CONJUNTAMENTE EL ACCESO Y LA REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA LA OBTENCIÓN DE UN DESARROLLO SOCIAL DURADERO.....</b>	<b>685</b>
<b>X.1.- La Transparencia Pública, la Función Institucional y la Reutilización de la Información. Consideraciones generales.....</b>	<b>685</b>
X.1.1.- La transparencia del poder público en el pacto de cohesión social.....	686
X.1.2.- La función informadora institucional para el impulso de una Administración Democrática.....	690
X.1.3.- La reutilización de la información pública como factor motriz del cambio económico.....	693
X.1.4.- Retomando la hipótesis de esta investigación: dos variables de análisis y un resultado de investigación.....	695

**X.2.- Los primeros pasos hacia una nueva regulación del Derecho a la Información Pública en España: el ineludible equilibrio entre el acceso y la reutilización.....699**

X.2.1.- Las disposiciones generales.....	705
X.2.2.- El ámbito objetivo del Derecho a la Información Pública.....	706
X.2.3.- El ámbito subjetivo del Derecho a la Información Pública.....	708
X.2.4.- El acceso y las condiciones del Derecho a la Información Pública.....	709
X.2.5.- Las excepciones al Derecho a la Información Pública.....	714
X.2.6.- El procedimiento para el ejercicio del Derecho a la Información Pública.....	717
X.2.7.- Las garantías y el control en el ejercicio del Derecho a la Información Pública.....	718
X.2.8.- La estructura organizativa necesaria para facilitar el ejercicio del Derecho a la Información Pública.....	722

**X.3.- Algunas de las premisas necesarias para lograr el cambio económico, examinadas desde las aportaciones que introduce la reutilización de la información pública.....727**

X.3.1.- La libre disposición de la información para su acceso y reutilización.....	727
X.3.2.- La simplificación organizativa para evitar el pago de tarifas.....	729
X.3.3.- ¿Beneficio, ahorro o inversión? Cómo entender la reutilización de la información pública desde el contexto social e institucional.....	730

**X.4.- La Gobernanza Democrática y la Transparencia Pública: claves para un desarrollo social, institucional y económico duradero.....735**

X.4.1.- La Gobernanza Democrática como nuevo paradigma de gestión pública y su conexión con la investigación doctoral.....	735
X.4.2.- La Gobernanza Democrática y la Transparencia Pública: aspectos relacionales.....	739
X.4.3.- El para qué de la Gobernanza Democrática: un desarrollo social, institucional y económico duradero desde el poder público informante e informado.....	741

<b>Principales Conclusiones del estudio.....</b>	<b>745</b>
<b>Conclusión Final de la investigación.....</b>	<b>765</b>
<b>Anexo Bibliográfico: Referencias Bibliográficas y Bibliografía Básica consultada.....</b>	<b>767</b>
<b>Referencias bibliográficas de los Directores de Tesis Doctoral.....</b>	<b>807</b>
<b>Referencias Bibliográficas de los miembros del Tribunal de Tesis Doctoral.....</b>	<b>820</b>
<b>Anexo Documental.....</b>	<b>847</b>
<b>Anexo Normativo.....</b>	<b>851</b>
<b>Anexo Jurisprudencial.....</b>	<b>887</b>
<b>Índice de Tablas.....</b>	<b>895</b>
<b>Índice de Gráficos.....</b>	<b>897</b>
<b>Índice Sistemático.....</b>	<b>899</b>