

PRIMERA PARTE: ASPECTOS GENERALES DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO Y SU REUTILIZACIÓN

1. EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA TRANSPARENCIA DE LOS PODERES PÚBLICOS Y EL GOBIERNO ABIERTO. RETOS Y OPORTUNIDADES

Lorenzo COTINO HUESO
Profesor Titular de Derecho Constitucional acreditado a catedrático
Universidad de Valencia
Coordinador Red www.derechotics.com¹

Sumario:

I. Los múltiples contenidos de la transparencia y su esencial componente de control político. 1. Un concepto cargado de contenidos que constituye un principio jurídico. 2. El potencial de la transparencia como control democrático y contra la corrupción. II. La larga evolución de la transparencia hasta llegar a ser un derecho fundamental y los efectos de la iusfundamentalidad en España. 1. De Kant y la Ley sueca de 1766 hasta la ola europea y mundial de legislaciones de transparencia. 2. La fuerte emergencia de la transparencia en países en desarrollo y emergentes hasta el reconocimiento derecho humano por la Corte Interamericana en 2006. 3. La doble fundamentalización de la transparencia en el ámbito de la Unión Europea y del Consejo de Europa. 4. La iusfundamentalidad obliga a todos los poderes públicos españoles a «tomarse en serio» el derecho y su ley reguladora. III. Gobierno abierto, transparencia y nuevas tecnologías. 1. La transparencia y los principios de la difusión activa de información electrónica en la e-administración. 2. La transparencia en el marco de la nueva terminología del «gobierno abierto». 3. La mejorable regulación del gobierno abierto y la transparencia a través de las TIC. IV. Las debilidades de la ley estatal. Oportunidades para el desarrollo de la transparencia en el ámbito autonómico o local. V. Para concluir.

¹ cotino@uv.es, www.cotino.es (ahí puede accederse al texto completo de muchas publicaciones). Coordinador de la Red de especialistas en Derecho de las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación, www.derechotics.com. El presente estudio se realiza en el marco del Proyecto MINECO «Régimen jurídico constitucional del Gobierno 2.0-Open government. Participación y transparencia electrónicas y uso de las redes sociales por los poderes públicos» (DER2012-37844) y previamente del Proyecto MICNIN, «Las libertades informativas en el contexto de la web 2.0 y las redes sociales: redefinición, garantías y límites», (DER2009-14519-C05-01/JURI), de los que el autor es investigador principal y en el Grupo de Investigación G-TICCY «La responsabilidad del Estado por la utilización de las administraciones públicas de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC)», Universidad Católica de Colombia (2013-2014).

I. LOS MÚLTIPLES CONTENIDOS DE LA TRANSPARENCIA Y SU ESENCIAL COMPONENTE DE CONTROL POLÍTICO

1. Un concepto cargado de contenidos que constituye un principio jurídico

La transparencia en el ámbito de lo público es la provisión de información al público sobre las operaciones del gobierno². Mock establece el siguiente concepto instrumental: «transparencia es una medida del grado según el cual la información sobre la actividad oficial se hace disponible hacia la parte interesada»³. En sentido similar, y dentro de la multiplicidad de «transparencias» que se detecta en la Ciencia política⁴, Grigorescu resume su significado en «la posibilidad de cualquier ciudadano de acceder a la información en poder del gobierno»⁵. Cuando utilizamos la expresión «transparencia administrativa» estamos en realidad expresando una cierta idea de cómo *debe ser* la Administración o de los poderes públicos en general. La transparencia es un concepto aglutinador de muchos elementos, principios y derechos que no siempre encajan homogéneamente en el ámbito jurídico. Puede decirse que la transparencia incluye⁶: acceso a la información pública por quienes no son interesados; apertura, que no se adopten decisiones a puerta cerrada, apertura, publicidad de todo tipo de normas, de órdenes del día y de las actas de los órganos colegiados y de cualquier órgano decisorio. También la transparencia incluye la información activa, el deber de la administración de dar activamente información sobre su política y acciones, funcionamiento, etc.; coherencia, simplicidad y calidad de las normas y actos de poderes públicos; información de los servidores públicos, etc. Aunque afines, son más distantes de la transparencia otros elementos como la necesaria motivación de las decisiones y actos; el derecho de acceso al expediente o el derecho a ser oído del interesado en el procedimiento o el derecho de acceso como componente del derecho de protección de datos.

² Sobre el concepto de transparencia, con profundidad, puedo remitir a mi estudio COTINO HUESO, L.: *Teoría y realidad de la transparencia pública en Europa*, 2º premio en el «III Premio Marcelo Martínez Alcubilla», 2003, INAP, acceso completo en <http://goo.gl/wcYw0Q> Afirmación de MOCK, W.: «On the centrality of information law: a rational choice discussion of information law and transparency», en *John Marshall Journal of Computer and Information Law*, Verano de 1999, pp. 1069-1100, p. 1074.

³ *Ibidem*, p. 1082.

⁴ Afirmo que la doctrina habla de transparencia ya como información que ofrecen los gobiernos a sus sociedades («transparencia gubernamental doméstica»); la que se ofrece a los actores externos («transparencia externa»); la información que las organizaciones internacionales ofrecen a sus miembros o a las sociedades («transparencia de las organizaciones internacionales»), etc. Así en GRIGORESCU, A.: «European Institutions and Unsuccessful Norm Transmission: The Case of Transparency», en *International Politics* nº 39, pp. 467-489, December 2002, p. 469.

⁵ Así en GRIGORESCU *ob. cit.*, respecto de la definición, se remite a sí mismo, en GRIGORESCU, A.: «The Conceptualization and Measurement of Transparency», Paper presented at Northeastern American Political Science Association, Albany, New York, (November 2000).

⁶ Se trata de una síntesis que he realizado a partir de diversos autores de interés (Timmermans, Arena, Dyrberg, Klijnstra, Debbasch y Vesterdorf, entre otros). Entre otros, cabe remitir VILLANUEVA VILLANUEVA E.: «Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia», en MERINO HUERTA, M.: *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005 y, recientemente, BLASCO DÍAZ, J. L.: «El sentido de la transparencia administrativa y su concreción legislativa», en GARCÍA MACHO, R. (ed.): *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Madrid, Marcial Pons, 2010, p. 126.

Así pues, es una noción que «acumula acepciones»⁷, «un conjunto de institutos y de normas»⁸ que delinear un modo de ser de la administración o de los poderes públicos o el sistema político. Cabe por tanto subrayar el carácter objetivo de este concepto, frente a una concepción subjetiva, más propia de los derechos que en el marco de la transparencia puedan reconocerse⁹. La LTBG parece manejar un concepto en el que la transparencia viene a identificarse como «publicidad activa» (Cap. II, arts. 5 y ss.) con cierto distanciamiento del «derecho de acceso a la información pública» (Cap. III, arts. 12 y ss.), cuando lo cierto es que uno y otros vienen a integrarse en el genérico transparencia.

2. El potencial de la transparencia como control democrático y contra la corrupción

La transparencia se ha concebido tradicionalmente como instrumento de control de las administraciones públicas, por lo general de carácter externo y ejercitable por el público¹⁰. Un instrumento de control añadido y complementario sobre los poderes públicos y la administración; una «nueva forma de control de la administración»¹¹. A través de la transparencia puede comprobarse la eficacia y eficiencia y sometimiento a la legalidad de la Administración. De este modo, la transparencia pública es un instrumento de garantía de la eficacia, eficiencia, objetividad, legalidad, de buena administración¹². Y no sólo se trata de un control de actuaciones que responsabilidades penales o estrictamente jurídicas, sino relativo a las responsabilidades políticas y la dación de cuentas¹³. Especialmente en la cultura anglosajona, la transparencia se ha vinculado especialmente con la rendición de cuentas¹⁴. Mock afirma que «la dación de cuentas es imposible sin transparencia»¹⁵, al fijar los responsables últimos de las decisiones y sus ejecuciones. En palabras de Arena, «El pueblo soberano que mira dentro del Palacio no se limita a levantar acta, sino que juzga lo que ve»¹⁶. La

⁷ DYRBERG, P.: «El acceso público a los documentos y las autoridades comunitarias», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 2, vol. I, julio/diciembre de 1997, pp. 377-411, p. 377.

⁸ ARENA, G.: «Transparencia administrativa y democracia», en *Revista Vasca de Administración Pública* nº 37, 1993, pp. 9-20, antes en «Transparencia administrativa e democracia», en BERTI, Giorgio, DE MARTIN, G. C., *Gli istituti della democrazia amministrativa. Atti del seminario di studio-Roma*, 12 febbraio 1993, Milan, Giuffrè, 1996, p. 9.

⁹ En este sentido, CERRILLO MARTÍNEZ, A.: *La transparencia administrativa: Unión Europea y Medio Ambiente. El derecho de acceso a la documentación administrativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, pp. 15-18.

¹⁰ Así, OLMEDA GÓMEZ, J. A.: *Ciencia de la Administración. Teoría de la organización y gestión pública*, vol. I, UNED, Madrid, 1999, ver pp. 731 y 737 y ss.

¹¹ Braiban ubicó hace dos décadas a la transparencia en «el desarrollo de nuevas formas de control de la administración», BRAIBANT, en *Le Droit Administratif Français*, Presses de la fondation Nationales de Sciences Politiques/Dalloz, Paris, 1984, pp. 441-442, citado por MESTRE DELGADO, J. F.: *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos. (Análisis del artículo 105.b de la Constitución)*, (2ª Ed.), Civitas, Madrid 1998, p. 29.

¹² En particular bajo esta percepción de la transparencia como instrumento para asegurar la legitimidad material de actuación de la administración, ARENA, G.: «Transparencia...», *ob. cit.*, pp. 14 y ss.

¹³ En este sentido, BALLART, X. y RAMIÓ, C.: *Ciencia de la Administración*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000 (Cap. X. pp. 527-547, sobre el control de las administraciones públicas), p. 527.

¹⁴ Entre otros, FENSTER, M.: «Seeing The State: Transparency as Metaphor», en *Administrative Law Review*, 2010, nº 62, p. 628; FENSTER, M.: «The Opacity of Transparency», en *Iowa Law Review*, 2006, nº 91, p. 889 y STIGLITZ, J. E.: «On Liberty, the Right to Know and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life», *Oxford Amnesty Lecture*, Oxford University, United Kingdom, January 27, 1999, pp. 13-15.

¹⁵ Se sigue de MOCK, W.: «On the centrality...», *ob. cit.* p. 1097.

¹⁶ ARENA, G.: «Transparencia... *ob. cit.*, pp. 14 y ss. p. 13.

transparencia como elemento contra la corrupción tiene más peso en el ámbito de América Latina y en países en desarrollo que en Europa, como luego se observa, si bien la conexión de la transparencia con la corrupción es también ineludible en España¹⁷. Malote señala que la transparencia ha pasado a ser elemento vertebrador del Estado Social y Democrático de derecho, que «debe articularse como un paradigma de actuación global que debe configurarse como un estándar de actuación genérica de los poderes públicos», «una cuestión irreversible, irrenunciable e indiscutible como forma de evolución jurídica, política y social»¹⁸. Y nos recuerda que Bobbio considera que «la Democracia es el Gobierno del poder público en público» y que «un Estado tiene mayor o menor democracia según sea la extensión del poder visible respecto del invisible»¹⁹.

Como hace años adelantó Castells²⁰ que con la globalización aumentan las necesidades de control, de ahí que incluyó la transparencia entre los ocho principios de funcionamiento administrativo de necesidad futura²¹ y ello se fundamenta en la necesidad del control interno y externo de la actuación administrativa.

En su mismo origen puritano calvinista y en de las primeras leyes de acceso a la información late que el efecto fundamental de la transparencia es su potencialidad misma. Su virtud va más allá de que se ejerza efectivamente el control por la ciudadanía, por los sectores interesados o por los concretos accesos a información que se ejerzan por los sujetos. Y es que, pese a que los ciudadanos no vayan a perder el tiempo ejerciendo este derecho²², su fuerza reside en su papel de agente de cambio cultural de las organizaciones públicas, dado que saben que pueden ser observadas. Y es que con transparencia desde el último empleado público hasta el primer responsable son conocedores de que todas sus actuaciones —u omisiones— son susceptibles de ser

¹⁷ Así, recientemente entre otros, ALLI ARANGUREN, J. C.: «El control y la transparencia administrativa, medios contra la corrupción», en ARENILLA SÁEZ, MANUEL y otros: *La administración pública entre dos siglos: (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo)*: Homenaje a Mariano Baena del 2010, pp. 205-227; CERRILLO I MARTÍNEZ, A.: «Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local», en *Anuario del Gobierno Local*, N.º. 1, 2011, pp. 277-313 y PONCE SOLÉ, J.: «La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local: (con referencias al Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno)», en *Anuario del Gobierno Local*, n.º. 1, 2012 (Ejemplar dedicado a: Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?), pp. 93-140.

¹⁸ ALONSO TIMÓN, A. J.: «El principio de transparencia como elemento vertebrador del Estado Social y Democrático de Derecho», en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º. 27, 2012, pp. 27-62, citas de las pp. 32 y 34.

¹⁹ Así en BOBBIO, N.: *La Democracia y el poder invisible*, Plaza y Janés, Barcelona, 1980 y *El futuro de la Democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985.

²⁰ Al respecto, CASTELLS, M.: «¿Hacia el Estado red?, globalización económica e instituciones políticas en la era de la información», Ponencia presentada en el *Seminario sobre «Sociedad y reforma del estado»*, organizado por el Ministerio de Administracao Federal e Reforma Do Estado, Republica Federativa do Brasil. São Paulo, 26-28 marzo 1998; de este autor *Internet y la sociedad red. No es simplemente tecnología*, en *Etcétera*, mayo de 2001.

²¹ Subsidiariedad; flexibilidad; coordinación; participación ciudadana; transparencia administrativa; modernización tecnológica de la Administración; profesionalización y desfuncionarización de los agentes de la Administración y autonomía de los gestores en función de la búsqueda y control de resultados.

²² Como señala Dyrberg: «El hecho de que el acceso sea público no implica que se crea que el público en general vaya a ejercer mucho estas normas de acceso. Parece muy improbable que los ciudadanos se sientan inclinados para gastar su tiempo leyendo archivos públicos», DYRBERG, Peter: «Current issues in the debate on public access to documents», en *European Law Review*, 1999, 24(2), 157-170, p. 158.

revisadas por la ciudadanía, no sólo por los interesados directos, sino por todos y cada uno de los miembros de la sociedad en la que actúan²³.

Cabe reproducir las palabras del Abogado General Tesauro del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en sus conocidas conclusiones al caso Holanda contra Consejo respecto del doble vínculo control-participación de la transparencia y la apertura²⁴:

«la acción de apertura de las autoridades públicas está directamente conectada con la naturaleza democrática de las instituciones y tiende a asegurar un mejor conocimiento sobre sus actos y medidas por parte de los ciudadanos, incluso antes de que sean adoptadas. Sólo donde hay una apropiada publicidad de las actividades del legislador, del ejecutivo y la Administración pública en general, es posible para los ciudadanos hacer una eficaz y eficiente supervisión, ya en el nivel de la opinión pública, de las operaciones de organización del gobierno, así como los modelos genuinos de participación organizativa relativos a la relación Administración-administrado.»

Y en el Preámbulo de la LTBG se imbrica con claridad en estas perspectivas cuando afirma que:

«Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.» (I).

II. LA LARGA EVOLUCIÓN DE LA TRANSPARENCIA HASTA LLEGAR A SER UN DERECHO FUNDAMENTAL Y LOS EFECTOS DE LA IUSFUNDAMENTALIDAD EN ESPAÑA

1. De Kant y la Ley sueca de 1766 hasta la ola europea y mundial de legislaciones de transparencia

Kant, al final de su obra «Sobre la paz perpetua», elevó la publicidad de los poderes públicos a la categoría moral, señalando la máxima de que «son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados». Asimismo advertía que no hay que considerar este principio como un mero principio ético sino que hay que tenerlo también como un principio jurídico²⁵. Este principio ético y jurídico se ha topado y se topa con inercias contrarias. Así, de un lado y como decía Weber, «[e]l gobierno burocrático es, por su misma tendencia, un gobierno que excluye la publicidad»²⁶. No en vano, el secretismo era una muestra más

²³ CURTIN, Deirdre M.: «Citizens' Fundamental Right of Access to EU Information: An Evolving Digital *Passepartout?*», en *Common Market Law Review* 37, pp. 7-41, 2000. p. 8.

²⁴ Caso C-58/94, Conclusiones de 28 de noviembre de 1995 y Sentencia del Tribunal de Justicia, de 30 de abril de 1996, reproducción del apartado 14 de las conclusiones.

²⁵ KANT, Immanuel: *Sobre la paz perpetua*, (6ª ed., trad. de Joaquín Abellán, presentación de Antonio Truyol y Serra, Tecnos, Madrid, 1998, pp. 61-62.

²⁶ WEBER: *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* (ed. Johannes Winckelmannn, nota preliminar de José Medina Echavarría), FCE, México, segunda ed. español, 1964, p. 746.

de la superioridad de la administración frente a los administrados, como decía el maestro alemán.

Tras una historia de secreto y poder²⁷, con el Estado liberal comenzaron a hurtarse importantes espacios a la opacidad, destacando las inercias puritanas en los países nórdicos. Las primeras manifestaciones del acceso a la información pública vendrán reconocidas conjuntamente con la libertad de expresión e información. De ello es un buen ejemplo la legislación sueca ya del siglo XVIII²⁸. En todo caso, el acceso del pueblo a la información pública quedaría por largo tiempo mediada por sus representantes en las instituciones parlamentarias, encargados constitucionales de controlar al Poder Ejecutivo. Sin embargo, con una administración creciente y cada vez más compleja del Estado social, el Parlamento perdió la capacidad de control desde fines del siglo XX y principios del siglo XX.

En Estados Unidos Madison afirmaría en 1822 que «un gobierno democrático sin prestar información a la población o sin disponer de los medios para adquirirla, es un prólogo de una farsa o de una tragedia, o quizá de ambas cosas»²⁹. Jurídicamente habría que esperar el juez del Tribunal Supremo americano Luis B. Brandeis, que en 1890 expresó con Warren por vez primera el «right to privacy»³⁰. Y al tiempo afirmó en 1891³¹ que el derecho de privacidad había de ir como «compañero de pieza» del «deber de publicidad». Ahí incluiría su famosa idea de que el sol desinfecta, que también ha inmortalizado a este jurista. No obstante, la afirmación más conocida de que «La luz del sol es el mejor desinfectante»³² se haría esperar hasta un artículo de 1913. La transparencia («publicidad») se demandaba no directamente para el ámbito de lo público, sino el ámbito financiero³³, precisamente para el sector donde hoy día la transparencia está más exigida normativamente. Al mismo tiempo en Italia ya había

²⁷ Entre otros, puede seguirse esta evolución en el interesante estudio introductorio «Información, secreto y poder», en RUIZ MIGUEL, C.: *Servicios de inteligencia y seguridad del Estado constitucional*, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 10-35. Entre otros, sobre los orígenes y evolución de la transparencia, HOOD, C.: «Transparency in historical perspective», en HOOD, C. Y HEALD, D. (eds.): *Transparency: the key to better governance?*, Oxford, British Academy-Oxford University Press, 2006, pp. 3-23; y FLORINI, A. M.: «Increasing Transparency in Government», en *International Journal on World Peace*, September 2002, vol. XIX, nº 3, pp. 16-19.

²⁸ Suecia es un país pionero en el acceso a la información pública en el mundo, con un arraigo que se remonta a la Real Ordenanza sobre Libertad de Prensa de 1766. La misma fue resultado de un triunfo de los burgueses liberales sobre el elemento aristocrático, como muestra a la gran desconfianza respecto de los funcionarios.

²⁹ MADISON, J.: «Carta escrita por James Madison a W. T. Barry (4 de agosto de 1822)», en PADOVER, S. K. (ed.), *The complete Madison: His Basic Writings*, New York, Harper and Bros, 1953, p. 337.

³⁰ WARREN Samuel y BRANDEIS, Louis D.: «The Right To Privacy», *Harvard Law Review* 193, 1890, acceso completo en <http://goo.gl/Le3oJ>

³¹ Así en una carta de febrero de 1891, que puede leerse en <http://goo.gl/oAP7U> Cabe seguir el interesante estudio BERGER, A.: «Brandeis And The History Of Transparency», en Sunlight Foundation, 2009, accesible en <http://goo.gl/1zayp>

³² «Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman.» Así en BRANDEIS, L. B.: «What Publicity Can Do», en *Harper's Weekly*, 1913, accesible a texto completo en <http://goo.gl/dEbaI>

³³ En el artículo se hablaba de «Obligar a los banqueros que emiten valores a hacer pública las comisiones o los beneficios que están recibiendo.» Que se mostrase a través de folletos o anuncios lo que el banco recibió, bajo la lógica de que «Si la compensación de los banqueros es razonable, teniendo en cuenta la habilidad y el riesgo que implica, no puede haber objeción a darlo a conocer.» *Ibidem*.

alguna expresión del ideal de convertir la administración en una «casa de cristal», como afirmase el diputado italiano Filippo Turati en 1908³⁴.

No obstante, los efectos de estas ideas tardarían algo más. Es en la segunda mitad del siglo XX cuando la transparencia comenzaría a ser un medio complementario de control de una administración que no dejaba de crecer para prestar los servicios y conseguir los recursos del Estado Social. Se aprobó en Finlandia en 1951 la Ley sobre la naturaleza pública de los documentos oficiales y destaca singularmente la FOIA (*Freedom of Information Act*³⁵) de los Estados Unidos, aprobada en 1966 y reformada en diversas ocasiones. La misma fue una respuesta a los casos de corrupción de los fines de los años 60 y principios de los 70. Como recuerda Frost, a diferencia de la actual normativa europea, no quería democratizar y legitimar el sistema, sino mejorar los principios de buen gobierno, y en concreto, el control y la confianza del público³⁶. En Europa se intensificaría la inercia de la transparencia administrativa como resaca de la ola participativa del mayo de 1968. Desde entonces y en especial desde 2000 —y más en Europa, la transparencia se concibe también como la premisa de la participación en la administración, singularmente en sectores como el urbanismo y el medio ambiente y, como veremos, el binomio transparencia— participación parece indisoluble especialmente en el contexto europeo y ahora más, con el concepto de gobierno abierto.

En el último tercio del siglo XX las legislaciones —en incluso las constituciones— de diversos Estados democráticos occidentales ampliaron o comenzaron a reconocer el acceso a la información³⁷, lo cual tuvo su reflejo el artículo 105 de la Constitución española. Se reconoce a nivel constitucional en Austria, Bélgica, Finlandia, Grecia, Países Bajos, Portugal, Suecia y desde 2004 en Noruega. En los años noventa los países ex comunistas de Europa del Este comenzaron a adoptar leyes de transparencia en su camino de homologación democrática con la Unión Europea, a la cual accedieron más tarde.

La transparencia, la democracia participativa y la buena administración son típicos elementos de la buena «gobernanza» que se predica desde finales de los años noventa³⁸, una gobernanza que ha pasado del ámbito privado y corporativo al institucional público. Estas inercias van parejas a las de la Nueva Gestión Pública y la «reinención del

³⁴ ARENA, G.: «Transparencia administrativa y democracia», cit., p. 10.

³⁵ *Freedom of Information Act*, 5 USC § 552 (1994). Se sigue básicamente, FROST, Amanda: «Restoring Faith in Government: Transparency Reform in the United States and the European Union», en *European Public Law*, vol. 9, Issue 1, 2003, pp. 87-104.

³⁶ *Ibidem* p. 87.

³⁷ Sobre la generalización a nivel mundial de las leyes sobre transparencia y acceso a la información destaca en España GUICHOT REINA, E.: *Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas*, Laboratorio de Alternativas, Documento de trabajo 170/2011, pp. 8-12. Asimismo, cabe subrayar los trabajos de ACKERMAN, J. M. Y SANDOVAL-BALLESTEROS, I. E.: *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, Cuadernos de transparencia, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008, nº 7, pp. 20-46 y, de los mismos autores, ACKERMAN, J. M. Y SANDOVAL-BALLESTEROS, I. E.: «The Global Explosion of Freedom of Information Laws», en *Administrative Law Review*, 2006, nº 58, pp. 85-130. También MENDEL, T.: *Libertad de Información: Comparación Jurídica*, 2ª ed., Paris, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2008.

³⁸ Al respecto de este concepto y su evolución, COTINO HUESO, L.: «El concepto «gobernanza» en la UE y su difícil aprehensión jurídica», en GARCÍA HERRERA, M. A.: *Constitución y democracia: 25 años de Constitución democrática en España: (actas del congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003)*, Vol. 2, pp. 283-304. Accesible en la red. De referencia, CERRILLO I MARTÍNEZ, A.: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP, Madrid, 2005.

gobierno», también de inicios de los años noventa³⁹. Al mismo tiempo y simultáneamente, con el paso del gobierno a la gobernanza surgen especialmente desde 2000 proclamaciones de «democracia participativa» de la «sociedad civil» bajo nuevas fórmulas de participación, complementaria de democracia representativa y la democracia directa⁴⁰. Asimismo, y también conjuntamente en tanto en cuanto la información es premisa de la participación, se vienen consolidando derechos y obligaciones de transparencia, esto es, acceso por el público a la información pública.

En materia de transparencia, más que el reconocimiento constitucional, es fundamental el desarrollo y la concreción de garantías a nivel legal y en la Unión Europea, tras las regulaciones de Malta (2008) y Luxemburgo (2010) España se había quedado sola con Chipre como los únicos que no habían regulado la materia de forma global en una ley.

2. La fuerte emergencia de la transparencia en países en desarrollo y emergentes hasta el reconocimiento derecho humano por la Corte Interamericana en 2006

En el ámbito de las organizaciones internacionales, la transparencia aparece consagrada como un principio fundamental del buen gobierno, de la «gobernanza». En este sentido, recuerda Best que la noción de «gobernanza» comienza a emplearse en el área del desarrollo por el Banco Mundial en 1989, en su estudio sobre el África Sahariana⁴¹. El principio de transparencia y acceso a la información toma presencia en ámbito de la OCDE, de diversas resoluciones y estudios de Naciones Unidas⁴². La referencia a la transparencia viene vinculada a la lucha contra la corrupción y a la ética pública. En América Latina la particular emergencia de la transparencia llega a fines del siglo XX. Ahí, la transparencia se ha vinculado, de un lado, a los graves excesos de los regímenes no democráticos a través del «derecho a la verdad»⁴³. De otro lado, especialmente desde

³⁹ Desde el punto de vista de la Ciencia de la Administración, la bibliografía es desbordante. Cabe seguir estudios clásicos de Barzelay, Aberbarch y Rockman, o en España Brugué y Subirats.

⁴⁰ Sobre la emergencia de la democracia participativa o deliberativa puede seguirse COTINO HUESO, L.: «A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia», en Joaquín Urías Martínez, Manuel Carrasco Durán, Manuel José Terol Becerra, Francisco Javier Pérez Royo (coords), *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Vol. 1, 2006, pp. 2272-2300. Accesible en la red. Resulta un clásico CASTELLÀ i ANDREU, J. M.: *Los derechos constitucionales de participación política en la administración pública: (un estudio del artículo 105 de la Constitución)*, Cedecs, Barcelona 2001 y ulteriores.

⁴¹ BEST, E.: «Transparency and European Governance: Clearly Not a Simple Matter», en *Increasing transparency in the European Union?* European Institut of Public Administration, Maastricht, 2002, pp. 91-118, p. 97.

⁴² De igual modo, son diversos los documentos relativos a la transparencia en la ONU, como *Public Service in Transition: Enhancing Its Role, Professionalism, Ethical Values and Standards*, United Nations, New York-1999, Department of Economic and Social Affairs Division for Public Economics and Public Administration.

⁴³ Al respecto pueden seguirse diversos estudios de MÉNDEZ JUAN E.: «Derecho a la verdad frente a las graves violaciones a los derechos humanos» (publicado en <http://goo.gl/wfVyr> sin otra referencia), así como «The human right to truth: lessons learned from Latin American experiences with truth telling», en ANNE BORER T. (comp.): *Telling the Truths: Truth Telling and Peace Building in Post-Conflict Societies*, Notre Dame, Indiana: The University of Notre Dame Press, 2006.

Sobre su recepción en la Corte Interamericana y en Derecho internacional, AMAYA VILLARREAL, A. F.: «Efecto Reflejo»: la práctica judicial en relación con el derecho a la verdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de derechos Humanos», en *International Law: Revista Colombiana de derecho Internacional*, N.º. 10, 2007, pp. 131-152 (acceso completo en Dialnet); NEWMAN-PONT, V.: «Falso o verdadero (¿El derecho a la verdad es norma imperativa internacional?)», en *International Law: Revista Colombiana de derecho Internacional*, N.º. 14, 2009, pp. 43-69. (acceso completo en Dialnet).

los años noventa del siglo XX, el acceso a la información pasa a ser impuesto por las exigencias internacionales de gobernanza de las entidades internacionales prestatarias.

Por cuanto a la regulación del acceso a la información en América Latina⁴⁴, bien es cierto que en países como Colombia se reconocía desde el XIX el acceso a la información⁴⁵. En aquél país el derecho se entiende incluido en el derecho fundamental de petición. En todo caso es muy destacable en la región y mundialmente la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental de México de 2002. El acceso a la información se regula el mismo año en Perú con nuevas legislaciones desde entonces, hasta la última de 2012 en Colombia.

Y este proceso de emergencia cristaliza jurídicamente con la decisión del 19 de septiembre de 2006 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Claude Reyes y otros vs. Chile, que reconocería en su apartado 77 y al amparo de la libertad de expresión la existencia de un derecho humano fundamental de acceso a la información en manos de los gobiernos en su apartado sin necesidad de acreditar interés directo y a salvo de las restricciones del Convenio⁴⁶.

3. La doble fundamentalización de la transparencia en el ámbito de la Unión Europea y del Consejo de Europa

En el ámbito de la Unión Europea la emergencia de la transparencia es también muy clara, si bien, parece obedecer a impulsos bien diferentes⁴⁷. Así, de un lado está conectada con la participación⁴⁸ y se configura como un elemento de legitimación del

⁴⁴ Al respecto, por ejemplo, VILLANUEVA, E.: *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1156> También MENDEL, T.: «Libertad de Información: Derecho Protegido Internacionalmente», en *Derecho Comparado de la Información* N° 1, enero-junio 2003, Universidad UNAM, Ciudad de México, México.

⁴⁵ Código de Organización Política y Municipal de 1888 velaba por el derecho de los individuos a solicitar documentos en poder de organismos o archivos públicos.

⁴⁶ Apartado 77º: «el artículo 13 de la Convención, [...] ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.»

⁴⁷ Sobre el tema, me remito a mis trabajos «Transparencia y derecho de acceso a los documentos en la Constitución Europea y en la realidad de su ejercicio», en *La Constitución Europea: actas del III Congreso Nacional de Constitucionalistas de España* / coord. por Hector López Bofill, Marc Carrillo López, 2006, pp. 285-308. «Theory and Reality of Public Access to EU Information», en Deirdre Curtin, Alfred E. Kellermann, Steven Blockmans (eds.) *The EU Constitution: the Best Way forward?*, The Hague: TMC Asser Press, 2005 y *El derecho fundamental del ciudadano administrado europeo a la transparencia e información pública*, en *Libro homenaje a D. Íñigo Cavero*, (coord. José Peña González), Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 725-754. Ambas accesibles en la red.

⁴⁸ Recientemente CURTIN, D. Y MENDES, J.: «Transparence et participation: des principes démocratiques pour l'administration de l'Union européenne» en *Revue française d'administration publique*, 2011, n° 137-138, pp. 101-121; WELCH, E. W.: «The relationship between transparent and participative government: A study of local governments in the United States», en *International Review of Administrative Sciences* 2012, n° 78, pp. 93-115; COGLIANESE, C., KILMARTIN, H., Y MENDELSON, E.:

sistema político de la Unión. De otro lado, la regulación impulsa la puesta a disposición de información pública al público, pero como materia prima que explotar. De igual modo, la transparencia se impone a los Estados como una importante exigencia de buen gobierno, pero para el ámbito privado.

A principios del siglo XXI y especialmente en la Unión Europea la transparencia ha pasado a ser elemento esencial de la apertura y la participación. El Libro Blanco «La reforma de la Comisión»⁴⁹, de 2000 fijó la atención en la transparencia y ésta pasó a ser de interés directo, fundamental y transversal en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea de 25 de julio de 2001⁵⁰. También en 2001 se aprobó el avanzado Reglamento (CE) n° 1049/2001, la norma de acceso a la información ante las instituciones y órganos de la Unión, que entre otras cosas ya reguló el ejercicio electrónico de acceso. Y a solicitud de Países Bajos y Países Nórdicos se dotó de rango constitucional al acceso a la información. Así, desde 2000 se reconoció tanto el «nuevo» derecho fundamental a la buena administración (art. 41)⁵¹ cuanto, en especial, el artículo 42 del «Derecho de acceso a los documentos»⁵². Tales derechos se reconocen en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, con valor jurídico Tratado de Lisboa de 3 de diciembre de 2007 (en vigor desde 2009), y ya con una obra jurisprudencial amplia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Como he sostenido en otros estudios⁵³, debe insistirse en que en el ámbito de la Unión Europea la transparencia es especialmente un instrumento de legitimación frente a su déficit democrático. Si en Estados Unidos la transparencia «se percibe como una práctica más del buen gobierno, en la Unión Europea se observa como un prerrequisito constitucional de democracia»⁵⁴. La Unión Europea ha sacralizado a la transparencia, la ha puesto incluso por encima de los principios del buen gobierno. De ahí que se haya criticado que es una «notable ausencia»⁵⁵ que el derecho de acceso no se acompañe de un derecho de participación, por lo que la transparencia queda en algo simbólico⁵⁶. En este punto, con Cerrillo hay que insistir que la transparencia a lo sumo complementa la legitimación pero nunca la suplanta, que no hay que dejarse llevar por la

«Transparency and Public Participation in the Rulemaking Process: Recommendations for the New Administration», en *The George Washington Law Review*, 2009, vol. 77, pp. 924-972; FUNK, W.: «Public Participation and Transparency in Administrative Law-Three Examples as an Object Lesson», en *Administrative Law Review*, 2009, n° 61, pp. 171-198.

⁴⁹ Libro Blanco *La reforma de la Comisión*, COM(2000) 200 final, Bruselas, presentado en dos partes, el 5 de mayo de 2000.

⁵⁰ Bruselas, 25.7.2001, COM (2001) 428 final, su texto en http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2001/com2001_0428es01.pdf (12/5/2002).

⁵¹ Cabe recordar que dentro de este «nuevo» derecho fundamental a la buena administración reconocido en el artículo 41 se incluye (aptdo. 2.º) «el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional de los asuntos» así como (aptdo. 3) «la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones.»

⁵² Su redacción final es: «Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte.»

⁵³ «A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia», en URÍAS MARTÍNEZ, J. y (coords), *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Vol. 1, 2006, pp. 2272-2300.

[Acceso aquí](#)

⁵⁴ *Ibidem*, p. 101.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 98.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 96.

transparencia⁵⁷. Respecto de la participación, son de total interés las «normas» de 2002 consulta de la Comisión a la sociedad civil⁵⁸, quizá lo más avanzado que haya en la materia, si bien no tienen carácter jurídico. Asimismo, el Reglamento (UE) n° 211/2011, sobre la iniciativa ciudadana europea⁵⁹ es un elemento que viene a compensar esta falta de regulación participativa, de forma más que discreta en la práctica.

No debe perderse de vista una de las fuerzas que convergen a favor de la información pública en el marco europeo, y quizá una de las más importantes: *la información pública como materia prima y valor económico fundamental*. Así, desde Libro verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información de 1998⁶⁰ se inició un proceso que culminó con la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003 relativa a la reutilización de la información del sector público —que ha sido recientemente modificada por la Directiva 2013/37/UE, de 26 de junio de 2013—. Esta Directiva europea genera la obligación de dispensar información pública en formato electrónico⁶¹. Pese a su importancia, su conexión con la transparencia es bien escasa; lejos de cualquier lógica de transparencia democrática, la información pública es sólo «materia prima» que se ha de liberar para que el sector privado pueda adquirirla a precio razonable y generar nuevas oportunidades de negocio⁶². La reutilización es más (info)negocio que democracia, sin perjuicio de que los datos abiertos reutilizables puedan servir a dar mejor información sobre el funcionamiento y los gastos del poder público. En razón de la Directiva y como se señala en la Exposición de Motivos, «no se modifica el régimen de acceso a los documentos administrativos consagrado en nuestro ordenamiento jurídico». Hoy día la reutilización cobra un nuevo impulso bajo el paraguas del «Open government», en tanto en cuanto éste incluye el llamado «Open data» o los datos abiertos.

Asimismo, la exigencia de buen gobierno y transparencia se ha fortalecido y mucho desde la quiebra de la empresa norteamericana Enron⁶³ a principios de la década 2000. Las exigencias de transparencia y participación en las sociedades cotizadas es muy importante y se expresa en numerosas directivas europeas Directiva 2001/34/CE, Directiva 2003/71/CE (Directiva *Market Abuse*), Directiva 2004/109/CE o la Directiva 2010/73. Y el esquema y regulación de la buena gobernanza privada es muy semejante al de la buena gobernanza pública.

⁵⁷ CERRILLO MARTÍNEZ, A.: *La transparencia administrativa...*, *ob. cit.* p. 36.

⁵⁸ Son «normas» si bien sin obligación jurídica, Comunicación de la Comisión Com 2002, 277 final, de 5 de junio de 2002, *Documento de consulta: Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo - Propuesta de principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas*, disponible en la red.

⁵⁹ Puede seguirse COTINO HUESO, L.: «El Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea de 2011. Su especial regulación de la recogida de apoyos vía internet y de la protección de datos de los ciudadanos», en *Revista de Derecho Político*, n° 81, pp. 323-378. Accesible en la red.

⁶⁰ COMISIÓN EUROPEA, *La información del sector público: un recurso clave para Europa. Libro verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información*, 1998, disponible en www.info2000.csic.es/midas-net/docs/verde.html (2/5/2001).

⁶¹ Sobre la misma, por todos, CERRILLO I MARTÍNEZ, A. y GALÁN GALÁN, A. (coords.), *La reutilización de la información del sector público*, Comares (Colección sociedad de la información), Granada, 2006.

⁶² Así por ejemplo, se observa en el preámbulo de la Directiva: Considerando 7º: «La información del sector público constituye una materia prima importante para diversos productos y servicios de contenidos digitales y se convertirá en un recurso cada vez más importante con el desarrollo de los servicios inalámbricos de contenidos.»

⁶³ <http://es.wikipedia.org/wiki/Enron>

En el marco del Consejo de Europa, constituye un hito el Convenio nº 205 del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 2009⁶⁴, no ratificado por España, que vincula este derecho con el artículo 10 CEDH y con el artículo 19 DUDH⁶⁵ que reconocen la libertad de expresión e información. En esta línea y también en 2009, el TEDH comienza a seguir la estela de la Corte Interamericana de 2006. Así, reconoció el acceso a la información pública como integrante del derecho a la libertad de expresión del artículo 10 del Convenio. Ello se aprecia en los asuntos contra Hungría *Társaság a Szabadságjogokért*, (sentencia de 14 de abril de 2009, en especial, aps.35-39), y *Kenedi*, (sentencia de 26 de agosto de 2009) afirmando en esta última sentencia que el derecho de acceso a los documentos públicos es «un elemento esencial del ejercicio [...] del derecho a la libertad de expresión (ap. 43)». Y especialmente cabe destacar la sentencia dictada en el caso *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia* (de 25 de junio de 2013), en la que se afirma la lesión del artículo 10 a una ONG interesada en la información pública —esto es, no se trataba de profesionales de la información— y «el Tribunal recuerda que la noción de «libertad para recibir información» abarca un derecho de acceso a la información» (ap. 20)⁶⁶.

4. La iusfundamentalidad obliga a todos los poderes públicos españoles a «tomarse en serio» el derecho y su ley reguladora

Por lo expuesto, para el ámbito de la Unión Europea ya hace tiempo que era innegable la fundamentalización del derecho de acceso a la información⁶⁷, si bien su proyección a España era discutible. Ahora, el doble influjo europeo hace incuestionable el carácter de derecho fundamental para el Derecho nacional en razón del artículo 10.2º CE. A mi juicio, ahora ya no son necesarios loables análisis, a veces voluntaristas, pero siempre bien cimentados, como los de Villaverde o Fernández⁶⁸ en su día o, más recientemente el de Sánchez de Diego, puesto que hay un «consenso jurídico mundial acerca de la naturaleza *iusfundamental* del derecho de acceso a la información pública», en palabras

⁶⁴ Existe una muy completa traducción no oficial al español, conjunta al texto oficial en inglés, realizada por M. Sánchez de Diego en <http://goo.gl/Kz7EA>

⁶⁵ A este respecto cabe recordar el COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS: *Observación General núm. 34 (2011). Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión*. Especialmente ver párrafos 18 y 19.

⁶⁶ Y como nos recuerda Rollnert en este libro, además, en una opinión concurrente conjunta, los jueces Sajó y Vučinić recalcaron «la necesidad general de interpretar el artículo 10 de conformidad con el desarrollo de la legislación internacional respecto a la libertad de información, que supone el acceso a la información que disponen los organismos públicos».

⁶⁷ Afirmito tal fundamentación en «El derecho fundamental del ciudadano administrado europeo a la transparencia e información pública», en *Libro homenaje a D. Íñigo Cavero*, PEÑA GONZÁLEZ, J. L. (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 725 a 754.

⁶⁸ En su día especialmente VILLAVERDE MENÉNDEZ, I.: *Los derechos del público*, Tecnos, Madrid, 1995 y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 329-358. Más recientemente, SÁNCHEZ DE DIEGO, M.: «Transparencia y acceso a la información pública ¿son lo mismo?: Por un derecho fundamental a acceder a la información pública», en CORREDOIRA ALFONSO, L. y COTINO HUESO, L. (dirs.): *Libertad de expresión e información en Internet: amenazas y protección de los derechos personales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013.

de Guichot⁶⁹. Al respecto, y ya con la LTBG aprobada, no puedo menos que remitirme a los estudios de Rollnert⁷⁰, como el que se incluye en esta obra.

Los componentes esenciales de la transparencia y el acceso a la información quedan integrados en contenido constitucional declarado del artículo 20.1 CE. Asimismo y como consecuencia obligada, hay que interpretar la LTBG bajo la perspectiva de que el acceso a la información pública es un derecho fundamental. Ello es así sin perjuicio de que la fundamentalidad se refuerce —aún más— en algunos supuestos, como el acceso a la información por parte de cargos públicos, en razón del artículo 23 CE⁷¹. Como consecuencia general se impone *tomar en serio* toda su normativa de desarrollo y ejercicio del derecho de acceso, con especial incidencia a la hora de ponderar sus límites (art. 15 LTBG). Asimismo, en razón de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales se impone el mandato constitucional para los normadores, administraciones y jueces de hacer efectivo este derecho fundamental. Ello ha de tener especial incidencia respecto del futuro desarrollo legal y reglamentario, como el que se alude al final de este estudio. Del mismo modo, el influjo del derecho de acceso como derecho fundamental se debe producir en su implantación y puesta en práctica efectiva por los poderes públicos, especialmente a cargo de las Administraciones. Igualmente, este mandato de efectividad se ha de hacer presente a la hora de interpretar el conjunto normativo por parte de las Administraciones y el Consejo de la transparencia. Y, finalmente, son los tribunales quienes deben tomarse este derecho en serio al aplicar la LTBG.

Es más, pese a que la LTBG parezca escindir el derecho de acceso de la información activa, ésta última guarda conexidad instrumental con aquel derecho. La regulación de la información activa es una proyección del mandato de efectividad en el ámbito de la dimensión objetiva de este derecho fundamental, forma parte de su dimensión garantía institucional. Por ello, la regulación de la información activa implica la regulación de las circunstancias del ejercicio de derecho. Entre otras consecuencias, la efectividad de la normativa existente sobre información activa y la de las garantías ante el incumplimiento quedan vinculadas a este derecho fundamental. El mandato de efectividad y cumplimiento normativo es más intenso que el de mera normativa ordinaria.

Ahora bien, a este respecto de la fundamentalización de la transparencia habrá que esperar una actualización de la jurisprudencia constitucional. En 2013 el TC no parece haber recibido estos estímulos⁷². También hay que aguardar la puesta al día por la

⁶⁹ GUICHOT REINA, E.: *Transparencia y acceso... ob. cit.* pp. 22 y 25; en el mismo sentido en «El proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 84 (2012), p. 102.

⁷⁰ Así como su trabajo de próxima publicación, «El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: el debate doctrinal y parlamentario a propósito de la ley de transparencia».

⁷¹ Recientemente destaca la STS de 28 de septiembre de 2012 de la Sala Tercera que considera que el acceso a la información de los parlamentarios forma parte del contenido del artículo 23 CE y son los reglamentos parlamentarios los que deben dotarle de la oportuna configuración legal con las necesarias garantías (FJ 3º).

⁷² Así, cabe tener en cuenta los dos autos de 9 de septiembre de 2013 en los que las dos Secciones de la Sala Primera del Tribunal Constitucional han inadmitido los recursos de amparo promovidos por Access Info Europe 3254/2012 y 4145/2012 «dada la manifiesta inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo». Access Info ha afirmado su voluntad de acudir al TEDH.

jurisprudencia ordinaria⁷³. Ello sería de especial utilidad para impulsar y mejorar la actuación ordinaria de las administraciones, así como del Consejo de la Transparencia y otros órganos afines autonómicos que deban resolver al respecto del derecho de acceso y todos los que deban cumplir con la normativa de información activa. Es más, la realidad cotidiana de la transparencia se hace depender de las administraciones y éstas tan siquiera tienen que esperar a que los tribunales reajusten su comprensión de derecho fundamental de acceso a la información, sino que pueden empezar ya y hacerlo de oficio. Así hay que esperarlo.

III. GOBIERNO ABIERTO, TRANSPARENCIA Y NUEVAS TECNOLOGÍAS

1. La transparencia y los principios de la difusión activa de información electrónica en la e-administración

La misma noción de gobierno electrónico nació vinculada a la e-democracia y e-transparencia, lo cual se observa, por ejemplo, en la definición «oficial» de *egovernment* ofrecida por la Comisión Europea en 2003⁷⁴. La OEA parece haber asumido con claridad el esencial vínculo entre el e-gobierno y la transparencia⁷⁵. Esta conexión clara se produce al considerarse el e-gobierno como una evolución, desde el mero portal, a la interacción básica y avanzada hasta formas de participación y democracia:

e-administración → e-gobierno → e-participación → e-democracia

La información y la comunicación son la premisa de todo proceso participativo y las TICs son el medio idóneo. Es más, estas fases son prácticamente las mismas que ahora se predicen en la implantación del llamado Gobierno Abierto⁷⁶.

La vinculación de la transparencia con las TICs también se aprecia desde el acta fundacional política de internet, el llamado *Informe Gore* de 1993⁷⁷. En aquel Estados Unidos la transparencia electrónica y la información activa se ha tomado en serio desde

⁷³ Al respecto cabe tener en cuenta las sentencias que fueron impugnadas en los recursos de amparo citados *supra*, SAN de 22 de octubre de 2009 y STS de 29 de mayo de 2012. De igual modo, hay que tener en cuenta las SSTS de 30 de marzo de 1999, de 14 de noviembre de 2000 y de 19 de mayo de 2003. Como señala Rollnert, no se puede concluir que el TS tenga una posición determinante en la materia.

⁷⁴ «Es el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 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». En Comunicación 1 COM(2003) 567. El papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa. Bruselas, 26 de septiembre de 2003.

⁷⁵ *Guía de Mecanismos para la Promoción de la Transparencia y la Integridad en las Américas* en http://www.oas.org/es/sap/dgpe/guia_egov.asp

⁷⁶ LEE, G. y KWAK, Y. H.: *An Open Government implementation model: moving to increased public engagement*, Washington, DC: IBM Center for the Business of Government., señalan un modelo de implementación del *open government* que pasaría por cuatro etapas 1) mayor nivel de transparencia en los datos, u *open data*; 2) mejora en los niveles de participación abierta al ciudadano; 3) mejora en los niveles de colaboración abierta a la sociedad; 4) alcance de la implicación ciudadana permanente. Cito por VILLORIA MENDIETA, M.: «El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo», p. 89 en HOFMANN, Andrés, RAMÍREZ ALUJAS, Á. y BOJÓRQUEZ PERENIETO, J. A. (coords.): *La promesa del Gobierno Abierto*, pp. 69-101, accesible en <http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/> (última visita: 31 de enero de 2014).

⁷⁷ Se trata de «La Infraestructura Nacional de Datos (NII) de Estados Unidos de América: Agenda para la Acción», de 1993, Documento promovido por Al Gore, entonces Vicepresidente. Destaca el noveno principio de la política pública. Ver <http://www.ati.es/novatica/1994/jul-ago/gore110.html>

el inicio. Mientras que en el resto del mundo estábamos aprendiendo a adjuntar un archivo a un correo electrónico, ahí ya reformaron la FOIA (*Freedom of Information Act*) en 1996 para garantizar el acceso electrónico público a la información administrativa federal, complementándose con otras leyes. Sobre la presencia de la información pública también fueron un referente clásico los pioneros estudios del G-8 sobre e-democracia ya desde 2001⁷⁸. Ahí se afirmaba el acceso a la información, especialmente de forma proactiva. Y siguen siendo a mi juicio todavía vigente los principios de acceso online de la información pública en la red que ahí se postularon⁷⁹ que deben aceptarse como criterios inspiradores de toda actuación de información pública por la red que el Derecho no puede desconocer.

Ahora bien, la transparencia no debe ser confundida con la pura actividad de relaciones públicas, de promoción, la publicidad en la actuación ejecutiva⁸⁰. Y debe tenerse en cuenta como insiste Curtin⁸¹, que el exceso de información es tan peligroso como la carencia de la misma, al generarse la paradoja de la desinformación por saturación de producto, en este punto es necesario adoptar garantías.

2. La transparencia en el marco de la nueva terminología del «gobierno abierto»

A partir del impulso que implica de la filosofía de la *web 2.0*⁸² o *web social*⁸³, especialmente desde 2009 está muy en boga la idea de «administración 2.0» o «e-gov 2.0». En Europa expertos como Osimo⁸⁴ lograron influir en la Declaración Ministerial sobre administración electrónica aprobada por unanimidad en Malmö, Suecia, el 18 de noviembre 2009⁸⁵. De igual modo, cabe mencionar la Recomendación CM / Rec (2009) 1 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la

⁷⁸ Conclusiones de diciembre de 2001 del proyecto GOL e-democracy AA. VV.: *Online consultation in gol countries. Initiatives to foster e-democracy*, Government Online International Network project report 6 December 2001. <http://www.governments-online.org/articles/18.shtml> (21/12/2001).

⁷⁹ 1- Reconoscibilidad y localizabilidad: los ciudadanos deben conocer qué información esta accesible y dónde.

2-Disponibilidad: la información debe estar dispuesta en formato digital y ser accesible en medios y soportes electrónicos.

3-Manejabilidad: los ciudadanos deben poder manejar la cantidad y complejidad de la información, así como se capaces por sí mismos de encontrar la información incluso si es necesario por medio de sistemas de búsqueda dispuestos por los gobiernos.

4-Precio razonable (*affordability*): el precio no debe crear barreras.

5-Responsabilidad y confianza: los usuarios deben poder confianza en la corrección, complitud y autenticidad de la información.

6-Claridad: la información ha de ser todo lo clara posible en términos de contenido, contexto y presentación.

7-Accesibilidad para los limitados física o psíquicamente.

⁸⁰ POMED SANCHEZ, L. A.: *Configuración jurídica del derecho de acceso ciudadanos a los archivos y registros*, INAP, Madrid, 1989, p. 109.

⁸¹ CURTIN, D. M. «Citizens' Fundamental Right ... *ob. cit.* p. 40.

⁸² Entre otros, sobre el tema FUMERO, A. y otros: *Web 2.0*, Fundación Orange, Madrid, 2007.

⁸³ «Una serie de aplicaciones y páginas de Internet que utilizan la inteligencia colectiva para proporcionar servicios interactivos en red dando al usuario el control de sus datos. «Así en Wikipedia para la voz «*Web 2.0*». Recuerda Fumero que la incorporación del «2.0» o el apelativo «social» una estructura sociotécnica bajo una dinámica conversacional, un software social que se sustenta en la creación colectiva y los contenidos abiertos. FUMERO, A. y otros: *Web 2.0*, *ob. cit.* pp. 16 y 17.

⁸⁴ <http://egov20.wordpress.com>

⁸⁵ <http://goo.gl/QoZZ8> En especial cabe destacar el nº 12.

democracia electrónica (e-democracia) ⁸⁶ donde el objetivo de la transparencia es evidente⁸⁷.

En todo caso, el protagonismo y el impulso han venido dados con la noción *Open Government* introducida por Obama⁸⁸ en su famoso discurso de 2009 donde afirmaba:

«Mi administración está comprometida a crear un nivel sin precedentes de apertura en el gobierno. Vamos a trabajar juntos para asegurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura va a fortalecer nuestra democracia y promover la eficiencia y la eficacia en el gobierno.»

Desde aquel inicio la transparencia (fusionada con la reutilización de la información pública) ⁸⁹ es elemento esencial del gobierno abierto. Desde entonces, los elementos básicos del concepto de gobierno abierto⁹⁰ son más transparencia, reutilización de la información, participación pública y colaboración. Nada nuevo bajo el sol⁹¹. Lo más original y reciente del concepto a mi juicio es la colaboración, que en palabras de Castel «cierra el modelo de gobierno abierto»⁹². También cabe destacar la usabilidad y el

⁸⁶ Acceso completo a una versión traducida automatizadamente en español en <http://goo.gl/F1Ej1> Acceso completo al texto original en inglés en <http://goo.gl/gyeeL>

⁸⁷ La Directriz 15 de la Recomendación de e-democracia de 2009 es clara: «La transparencia en la e-democracia debe incluir la transparencia en el proceso de participación en todos los niveles políticos y en todas las fases de deliberación y en el proceso de toma de decisiones, y durante la ejecución, seguimiento y evaluación.»

⁸⁸ El documento de referencia de Gobierno Abierto es el Memorando de Obama sobre «Transparencia y Open Government» de 8.12.2009, donde se señala que el gobierno debe ser transparente, participativo y colaborativo. Al mismo se accede en <http://goo.gl/aTB8P>
Del mismo surge una Directiva algo más concreta a cumplir por las agencias. El texto completo de la Directiva en <http://1.usa.gov/arNG2A>

⁸⁹ De hecho es el primer apartado, «*El gobierno debe ser transparente*». La transparencia promueve la rendición de cuentas y proporciona información a los ciudadanos acerca de lo que su Gobierno está haciendo. La información mantenida por el Gobierno Federal es un activo nacional. Mi administración adoptará las medidas adecuadas, en consonancia con el derecho y la política, para divulgar información rápidamente de modo que el público pueda fácilmente encontrarla y utilizarla. Los Departamentos ejecutivos y agencias deben aprovechar las nuevas tecnologías para mostrar información sobre sus operaciones y decisiones *on line* y hacerla disponible para el público. Los departamentos ejecutivos y agencias también deben solicitar la opinión del público para identificar la información de mayor utilidad.»

⁹⁰ La mejor fijación conceptual se da a mi juicio en el trabajo de VILLORIA MENDIETA, M.: «El gobierno abierto... *ob. cit.* El autor subraya cuatro elementos básicos: 1. El gobierno promotor de bienestar a través de la capacidad regulatoria; 2. El gobierno transparente que rinde cuentas; 3. El gobierno participativo y promotor de civismo y 4. El gobierno eficiente, colaborador y generador de conocimiento. Una buena aproximación conceptual en RAMÍREZ-ALUJAS (2010) y recientemente destacable con gran claridad CAMPOS DOMÍNGUEZ, E. y COROJAN, A.: «Estado del arte del Gobierno abierto: promesas y expectativas», en HOFMANN, Andrés y otros *ob. cit.* pp. 119-136. Sobre Open Government en España cabe destacar CALDERÓN, C. y LORENZO, S. (coords.): *Open Government. Gobierno Abierto*, Algón Ed., Jaén, 2010, acceso completo en <http://bit.ly/d1zXPW> asimismo es una referencia actualizada e ineludible la web de Guadián, Carlos <http://www.k-government.com> donde puede accederse a la selección de contenidos anuales.

⁹¹ COBO, C.: «Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica», en HOFMANN, A. *Ob. cit.* pp. 101-118, p. 102.

⁹² «Este principio habilita el desarrollo de proyectos conjuntos e iniciativas compartidas, que impliquen a la ciudadanía y demás agentes sociales en el objetivo de dar respuesta a problemas públicos aprovechando el potencial de todos los actores. Un gobierno colaborativo implica y compromete a los ciudadanos y demás agentes en el propio trabajo de la Administración. Supone la cooperación no sólo con la ciudadanía, sino también con las empresas, las asociaciones y demás agentes, y permite el trabajo conjunto dentro de la propia Administración entre sus empleados y con otras Administraciones.» CASTEL GAYÁN, S.: «Gobierno abierto en el Estado autonómico: régimen jurídico y estrategias», en

empleo institucional de redes sociales. De igual modo, es innovador el hecho mismo de que todos los componentes de gobierno abierto se den bajo la filosofía de la web 2.0, como pauta que en las organizaciones políticas y administrativas impone la primacía del conocimiento frente a la jerarquía, la flexibilidad y el logro de objetivos colectivos frente a la individualidad y la burocracia, entre otros. Esta flexibilidad ha de ser proyectada a la comprensión misma del papel del Derecho respecto de las Administraciones que va dejando atrás su tradicional paradigma⁹³. Asimismo, el gobierno abierto supone un especial aporte no por la reutilización de la información (algo estimulado desde hace décadas en Estados Unidos y desde 2003 en la Unión Europea), sino en el énfasis en que las instituciones faciliten activamente dicha reutilización bajo la noción de «open data»⁹⁴. Cabe señalar que en ocasiones se identifica el gobierno abierto con los datos abiertos, así como se emplea gobierno abierto para hacer referencia casi exclusiva a la transparencia. Bien es cierto que todos los elementos de la noción interactúan unos con otros, al punto de que la mayor transparencia que se logra lo es de forma colaborativa y participativa, de mayor calidad y usabilidad, centrada en intereses ciudadanos, a través de las TICs y de las redes sociales. De este modo se logra «ciudadanizar» la información pública⁹⁵.

La noción cuenta incluso con una definición legal desde la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra⁹⁶. Este empuje ha tenido cierto eco internacional, al punto de que las administraciones brasileña y mexicana, con el gobierno británico asumieron la noción como modelo de gobierno y junto con Estados Unidos y otros países⁹⁷ impulsaron la iniciativa www.opengovpartnership.org. En enero de 2014 cuenta con sesenta y dos países, entre ellos España⁹⁸. Y en España la emergencia de las políticas de «gobierno abierto» es evidente, especialmente en el nivel regional y local donde aparecen desde normativas de gobierno abierto hasta concejalías

Transparencia, participación ciudadana y administración pública en el siglo XXI, BERMEJO LATRE, J. L. y CASTEL GAYÁN, S. (eds.), monografía XIV ... *ob. cit.* pp. 159-202, p. 162.

⁹³ También ha venido a recoger esta idea VALERO TORRIJOS, J.: *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*, Global Law Press, 2013.

⁹⁴ Desde la perspectiva jurídica destacan los estudios de Valero Torrijos en la obra citada supra así como en VALERO TORRIJOS, J.: «Del derecho de acceso a la información administrativa al open data: las implicaciones jurídicas del cambio de paradigma», número 171, en *IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*, Madrid, España, GIGAPP-IUIOG así como CERRILLO MARTÍNEZ, A.: «Los principios de los datos abiertos en la legislación española», en *I Congreso Internacional Open Government. Teoría y realidad del gobierno abierto*, Valencia 21 y 22 noviembre de 2013.

⁹⁵ CASTEL GAYÁN, S.: *ob. cit.* p. 173: «La relevancia de la información está condicionada a si sirve o no a los fines del ciudadano, atributo que exige promover una estrategia que permita *ciudadanizar* la información, a través de canales orgánicos, funcionales o mediante espacios de aportación en la web.»

⁹⁶ Artículo 3. b): «forma de funcionamiento de la Administración Pública capaz de entablar una permanente conversación con los ciudadanos y ciudadanas con el fin de escuchar lo que dicen y solicitan, que toma sus decisiones centrándose en sus necesidades y preferencias, que facilita la participación y la colaboración de la ciudadanía en la definición de sus políticas y en el ejercicio de sus funciones, que proporciona información y comunica aquello que decide y hace de forma transparente, que se somete a criterios de calidad y de mejora continua, y que está preparado para rendir cuentas y asumir su responsabilidad ante los ciudadanos y ciudadanas a los que ha de servir».

⁹⁷ Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos.

⁹⁸ España desde 31 agosto de 2011. <http://www.opengovpartnership.org/countries/spain> En febrero de 2014 presentó su último informe de seguimiento, que en buena medida es una suma desbalzada de acciones sobre los ejes del concepto de gobierno abierto, pero sin que se descubra una política conjunta al respecto.

con este nombre⁹⁹. Cuestión diferente es la voluntad real y profundidad de tales políticas.

Aunque se trate de la *reinención de una rueda* inventada hace décadas, el lanzamiento de la noción puede ser un revulsivo que haga girar esta *rueda* más rápido y más decididamente. La flexibilidad y evanescencia del término es evidente y acierta Villoria cuando afirma que «El problema es que, si «gobierno abierto» es cualquier cosa, entonces al final no es nada. De ahí la importancia de centrar el concepto y delinear las ideas que están detrás de él, evitando su disolución en un vaporoso marco referencial sin límites ni coherencia»¹⁰⁰. Hay que evitar que se tome el «gobierno abierto» como una simple moda pasajera en manos de frívolos y oportunistas gestores y consultores políticos. Y, como he afirmado y profundizado en otros lugares, para ello es fundamental la —buena— acción del Derecho para *fixar, limpiar y dar esplendor* al gobierno abierto¹⁰¹, es necesario asumir compromisos normativos que obliguen a los poderes públicos y fijen y organicen los cambios y por lo que ahora interesa, respecto de la transparencia y el acceso a la información.

3. La mejorable regulación del gobierno abierto y la transparencia a través de las TIC

Pese a que toda institución se apunte a la moda de ponerse un 2.0 detrás o un «open» delante, lo cierto es que poco —y poco bueno— hay regulado que genere verdaderos derechos exigibles con garantías y obligaciones concretas. En los estatutos de autonomía desde 2006 se reciben principios y derechos emergentes de la órbita del «gobierno abierto», buena administración, calidad de los servicios públicos, participación y, por lo que aquí interesa, acceso a la información y transparencia. El reconocimiento estatutario¹⁰² tiene un claro papel simbólico e impulsor de políticas en estas materias, así como de formación de una cultura jurídica, en el ámbito de las relaciones de los ciudadanos con la Administración. Sin embargo y por lo general, cuando los Estatutos han reconocido estos nuevos derechos tampoco han colaborado a asentar la normatividad y exigibilidad de estos derechos emergentes. No en vano, abundan las fórmulas genéricas y remisiones laxas a la ley, por lo que se desdibuja toda condición de derechos subjetivos. A ello, que no es poco, hay que añadir la conocida doctrina establecida en la STC 247/2007, de 12 de diciembre que limita el alcance jurídico que tiene el reconocimiento de derechos en estatutos de Autonomía. En todo caso, pese a la tenue, sutil y vaporosa condición de los «derechos» de los estatutos (en

⁹⁹ Así, la Concejalía de Gobierno Abierto de Quart, Valencia.

¹⁰⁰ VILLORIA MENDIETA, M.: *ob. cit.* pp. 70-71.

¹⁰¹ COTINO HUESO, L.: «Derecho y «Gobierno Abierto». La regulación de la transparencia y la participación y de su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones públicas. Propuestas concretas», en BERMEJO LATRE, José Luis y CASTEL GAYÁN, Sergio (eds.) monografía XIV ... *ob. cit.* pp. 51-96.

¹⁰² Entre otros, CASTILLO BLANCO, F. A.: «Derechos y principios relacionados con la buena administración y la calidad de los servicios», en BALAGUER CALLEJÓN, F. y otros (coords.) (2008): *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*, Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008 pp. 351-373. Un análisis exhaustivo del ámbito autonómico —no sólo de la C. Valenciana— lo he realizado en mis estudios en GARRIDO MAYOL, V. (dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana*, Tirant lo Blanch, 2013 «Artículo 9. Derechos de buena administración, transparencia, participación, uso de lenguas y otros mandatos al legislador valenciano, pp. 237-260; «Artículo 19. Desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible y derecho de acceso a las nuevas tecnologías», pp. 375-393 y «Artículo 49. 3º. 16ª La competencia autonómica en el régimen de las nuevas tecnologías relacionadas con la sociedad de la información y del conocimiento», pp. 1713-1719.

general), su reconocimiento no sólo tiene la una función identitaria, simbólica y política (en todo caso no desdeñable), sino que también tiene una función y contenidos jurídicos propios, por relativos que estos sean.

Esto se observa en el ámbito del derecho de acceso a la información y la transparencia. Lo habitual es que las normas de Administración local o autonómica proclamen principios, reiteren derechos o reenvíen a la anterior normativa estatal¹⁰³, sin mayores aportaciones. Si acaso, puede destacarse la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega, si bien, tampoco goza de contenidos jurídicos muy concretos. Desde el anteproyecto o el proyecto de la LTBG ha habido interesantes regulaciones de gobierno abierto¹⁰⁴. Así, la mencionada Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra y la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura. Respecto de la transparencia, estas normas introducen mejoras especialmente en materia de información activa y de *open data*, si bien no tanto en acceso a la información. En 2013 ha habido anuncios de leyes de gobierno abierto o de transparencia en País Vasco, Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana o Castilla y León, entre otros, siendo el texto andaluz el más avanzado jurídica y políticamente al momento de cerrar estas páginas.

En los textos normativos se regula el gobierno abierto con fórmulas de las que no se derivan contenidos propiamente jurídicos y exigibles a los poderes públicos. La normas exteriorizan una —aparente— voluntad de cambio, pero por lo general la norma aprobada pasa al ostracismo y olvido y su casi completa ineffectividad. Aunque con excepciones, en las más de las veces, lo único exigible de forma determinante sigue siendo la normatividad estatal, si la hay. Más allá del Derecho, todo suele quedar en manos del liderazgo y voluntad política. Ello es negativo internamente para la Administración, para los servidores públicos y para los altos directivos, por cuanto no se genera verdadera cultura de gobierno abierto, que queda como una cuestión departamental y no transversal, además sometida al libre decisionismo del Consejero, Director General o Concejal responsable de transparencia, participación y TICs de turno. Con normas así, finalmente tampoco se toman en serio el gobierno abierto los juristas y la doctrina, al no ver referentes de regulación serios que acaben de dar forma a derechos y principios.

Y la situación aún es más negativa a la hora de valorar la regulación de la transparencia y la participación en su nexo con las nuevas tecnologías. La —avanzada— Ley 11/2007 de e-Administración pasó del «podrán» al «deberán» pero sólo en materia de e-administración¹⁰⁵, no de transparencia o participación a través de TICs¹⁰⁶. Bien es cierto

¹⁰³ Por ejemplo, la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local valenciana que incluye un Capítulo sobre «*Información y participación ciudadana*» (arts. 137-143), en la que las únicas aportaciones de cierta concreción lo son respecto a la iniciativa y consulta popular local. De igual modo, son jurídicamente vacuos los derechos de acceso a la información en la Ley 11/2008, de Participación valenciana. También se aprecia este fenómeno en la regulación genérica, de principios que se da en leyes de administración como la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears o la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía.

¹⁰⁴ El mejor análisis de las mismas se debe a CASTEL GAYÁN, S. *ob. cit.*

¹⁰⁵ Sobre el tema de los derechos ante la e-administración COTINO HUESO, L.: «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 GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (Coords.): *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso*

que Derecho recibe mal y tarde la incuestionable implantación y evolución de las nuevas tecnologías. Varios factores parecen ir en contra de la regulación del fenómeno tecnológico: dinamismo, variabilidad técnica, desconocimiento, costes, necesidad de reposo que exige el Derecho, etc. Ahora bien, falta una verdadera voluntad política de asumir compromisos concretos y exigibles. Suele suceder en muchos casos que el legislador, por lo general ignorante y perezoso en estas cuestiones, acaba limitándose a regular elementos muy generales que dejan sin aplicar la ley o dejan lo importante a la discreción total del regulador gubernamental. Y muchas veces, el necesario desarrollo reglamentario no llega o si lo hace le sigue faltando el detalle necesario para su efectividad o simplemente ya ha pasado la «moda» o «interés» en la participación o transparencia.

Varios ejemplos de los que aprender. Una clara muestra de que la transparencia y participación a través de las TICs puede ser reguladas de forma concreta y con garantías es el ejemplo que brinda la regulación de la transparencia y buen gobierno corporativo empresarial. Se trata de la Ley 26/2003, de 17 de julio, con el fin de reforzar la transparencia de las sociedades anónimas cotizadas¹⁰⁷ y toda su importante normativa de desarrollo¹⁰⁸. En una norma de hace diez años, con lo que ello supone en el ámbito de las TICs, se dan obligaciones concretas, bajo riesgo de sanción¹⁰⁹, que ni de lejos se dan para los poderes públicos que las imponen. Se regula y detalla el derecho de información del socio, el contenido, calidad y forma de acceso a la información obligatoria, el ejercicio electrónico de acceso, las formas de participar en los órganos de gobierno de forma previa a la adopción de decisiones, etc. El lector puede leer dicha normativa o simplemente acudir a la web de una sociedad cotizada y comprobar el fácil acceso a la información y las posibilidades de participación que tiene si fuera accionista. Y ello no lo hacen las sociedades cotizadas por gusto, sino por normas que las Administraciones no se aplican a ellas mismas.

También deja en evidencia la falta de voluntad en España el Reglamento (CE) nº 1049/2001, la norma de acceso a la información ante las instituciones y órganos de la Unión, que entre otras cosas regulaba ya el ejercicio electrónico del acceso a la información. En 2001 ya se reguló mejor el ejercicio electrónico del derecho de acceso

electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, Aranzadi, Cizur Menor (3ª edición), 2010 pp. 177-344 y, más breve «Los derechos de la ciudadanía ante la Administración electrónica en la legislación española», en *Revista Aranzadi de Derecho y nuevas tecnologías* nº 26, 2011-2, pp. 19-45.

¹⁰⁶ Respecto del concreto aspecto de acceso a la información en la Ley 11/2007, COTINO HUESO, L.: «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 SÁNCHEZ DE DIEGO, M. (coord.): *El derecho de acceso a la información pública. El papel del Derecho de la información en la Sociedad del Conocimiento, Actas del Seminario internacional complutense*, Universidad Complutense, 2008, pp. 68-96. Accesible en la red.

¹⁰⁷ Sobre el tema, por todos, MUÑOZ PÉREZ, *ob. cit.*

¹⁰⁸ En especial, cabe tener en cuenta la Orden ECO/3722/2003, de 26 de diciembre, sobre el informe anual de gobierno corporativo y otros instrumentos de información de las sociedades anónimas cotizadas y otras entidades y la Circular 1/2004, de 17 de marzo, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, sobre el informe anual de gobierno corporativo de las sociedades anónimas cotizadas y otras entidades emisoras de valores admitidos a negociación en mercados secundarios oficiales de valores, y otros instrumentos de información de las sociedades anónimas cotizadas

¹⁰⁹ La Ley de sociedades anónimas fija la responsabilidad del cumplimiento de la obligación en el Consejo de administración (art. 117. 3º) y el incumplimiento constituye un tipo disciplinario según el actual artículo 100 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores:

«m bis. La inexistencia de la página *web* prevista en el apartado 2 del artículo 117 y en el apartado 5 del artículo 82, o la falta de la información señalada en dichos artículos o en sus normas de desarrollo.» Asimismo, hay que estar por lo dispuesto en el actual artículo 112 de la Ley de Sociedades Anónimas.

que en la LTBG. De igual modo, también como contraste con la situación normativa en España y referente a partir del cual aprender, destaca el ya mencionado Reglamento (UE) nº 211/2011, sobre la iniciativa ciudadana europea. Como he expuesto en otros lugares¹¹⁰, más allá de la importancia real de esta más que discreta institución participativa, estimo que es muy destacable esta regulación porque supone un *giro copernicano*. La mayoría de normas españolas, como la LTBG respecto del ejercicio electrónico del derecho, simplemente se limitan a introducir como «cuña» que el derecho «se podrá ejercer por medios electrónicos». Ello evidencia que lo electrónico es algo ajeno y secundario y conlleva a que en la realidad no pueda ejercerse en la práctica el derecho en cuestión a través de medios electrónicos por la falta de regulación. Por el contrario, este Reglamento europeo parte de que el medio natural de la institución participativa son las TICs y toda la regulación gira alrededor de ello y, es más, se ponen los instrumentos y software libre para su desarrollo.

IV. LAS DEBILIDADES DE LA LEY ESTATAL. OPORTUNIDADES PARA EL DESARROLLO DE LA TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO O LOCAL

Son muchas críticas mayoritariamente acertadas que ha recibido la LTBG¹¹¹, entre las que cabe incluir las formuladas del presente libro. Sin perjuicio de tales críticas, a mi juicio la valoración general de la LTBG es necesariamente positiva, cuanto menos, dada la situación precedente. Bien es cierto que puede calificarse como una *ley gatopardesca*¹¹² bajo la máxima de Lampedusa de «cambiar todo para que nada cambie». Jurídicamente es una ley mucho más sólida y con compromisos jurídicos más serios que las referidas regulaciones locales y regionales. Asimismo, en términos generales, es una ley homologable a las legislaciones de transparencia al uso y, salvo matices, adecuada al ya referido Convenio nº 205 del Consejo de Europa de 2009 del que no somos parte.

Son diversos los aspectos mejorables de la LTBG a los que se hace ahora referencia, no sin antes señalar que en muchos casos y precisamente estas debilidades son una oportunidad para las regulaciones autonómicas¹¹³ o en su caso locales¹¹⁴. El ámbito de actuación es especialmente intenso en materia de publicidad activa. Así, las actuaciones

¹¹⁰ Puede seguirse COTINO HUESO, L.: «El Reglamento ...», *ob.cit.*

¹¹¹ Por todos, COALICIÓN PRO ACCESO: *Propuestas de la Coalición Pro Acceso para mejorar la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno* Madrid, 19 de septiembre de 2012. <http://goo.gl/rbUUxp>; FERNÁNDEZ RAMOS, S.: «El acceso a la información en el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno», ponencia en el Seminario de Modernización y Apertura de la Administración Pública, Zaragoza, 27.09.2012, pp. 9-10, disponible en <http://goo.gl/eggn2k>, también «El acceso a la información en el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno», *Transparencia, participación ciudadana y Administración Pública en el siglo XXI*, BERMEJO LATRE y otros *ob. cit.*, pp. 233-298, disponible en <http://goo.gl/tR0vo7>). Una visión especialmente crítica SÁNCHEZ DE DIEGO, M.: «Transparencia y acceso...» *ob. cit.*

¹¹² NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, E.: «El proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y buen Gobierno ¿Una ley gatopardesca?» en *¿Hay Derecho?* 24 septiembre 2012. <http://goo.gl/LbA5w>

¹¹³ VELASCO RICO, C. I.: «Análisis en clave competencial del Proyecto de Ley estatal sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 17 (2013), pp. 305-313 y GUICHOT REINA, E.: «El proyecto de Ley...» *ob. cit.*

¹¹⁴ En el ámbito local es muy destacable a mi juicio el texto a partir de Muñoz Soro, Ordenanza sobre transparencia y libre acceso a la información de Zaragoza, (aprobación inicial Pleno el 31.01.2014, publicado en BOPZ nº 30 de 07.02.2014) ver http://www.zaragoza.es/ciudad/normativa/detalle_Normativa?id=3983

y regulaciones autonómicas o locales pueden, por ejemplo, ampliar los contenidos obligatorios a los que se ha de dar información activa. De hecho, los artículos 5. 2º y 10. 3º hacen expresa referencia a la actuación autonómica en este sentido. Se puede ser especialmente activo e innovador respecto de los portales de transparencia. Asimismo, se puede mejorar la escasa garantía de cumplimiento de estas obligaciones que se da en el artículo 9. Se puede obligar a «ciudadanizar» la información pública en los términos antes expuestos y subjetivizar las exigencias de la información pública, al punto de que la ciudadanía pueda exigir su cumplimiento. También se puede incluir catalogación y difusión de los listados y tipología de información pública activa.

Respecto del derecho de acceso, de la LTBG es reprochable que no se regule el acceso a la información como derecho fundamental, no obstante, ello facilita si cabe el juego a la normativa regional y local. En este sentido, el artículo 12 hace expresa referencia a la regulación autonómica respecto del derecho de acceso. Un especial marco de actuación autonómico y local es regular y hacer efectivo el ejercicio electrónico del acceso a la información. Pese a que es «preferente» para la ley (arts. 17. 2º y 22. 1º), no se concretan los requisitos y medios. En este punto, la flexibilización de la identificación electrónica del solicitante, e incluso la innecesariedad de tal identificación puede ser muy importante. En la LTBG son muy mejorables las garantías y los mecanismos de control y revisión frente a las denegaciones de acceso, queda por tanto un buen ámbito de actuación para la regulación de desarrollo. A este respecto, el plazo de un mes del artículo 21 para que las Administraciones den respuesta a las solicitudes de acceso a la información puede recortarse o, por ejemplo, disponerse que a partir de 15 días de la solicitud la Administración habrá de justificarse el retraso. Del mismo modo, se puede regular mejor la reclamación tras la denegación o incluso regular el sentido del silencio negativo de la Administración ante una solicitud de acceso (siendo positivo en art. 30 Ley Foral 11/2012 de Navarra). Puede limitarse dicho silencio negativo sólo a unos supuestos tasados, por ejemplo.

Habrà que ver el papel que adopte el finalmente denominado Consejo de la transparencia. Por su regulación y composición hay motivos para ser escépticos sobre el dudoso activismo que asumirá. Pues bien, en razón del artículo 24. 6º y la Disposición adicional 4ª, hay un amplio espacio de regulación autonómica respecto del órgano de control y garantía del derecho de acceso. En este punto bien es posible contemplar la participación de *ombudsmen* autonómicos (art. 68 Ley Foral 11/2012 de Navarra) o autoridades de protección de datos donde las haya (País Vasco o Cataluña) o crear nuevas, como parece ser el futuro Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía¹¹⁵ por cuanto a la autoridad independiente autonómica a quien atribuir la resolución de la reclamación tras la denegación o silencio negativo. Asimismo, también cabría reducir el —excesivamente amplio— plazo máximo de tres meses para resolver esta reclamación (art. 24. 4º). Otro espacio de regulación de interés es el relativo a la fijación de infracciones y sanciones del personal de las Administraciones en razón de la transparencia y el acceso a la información. La LTBG casi lo desconoce y, en razón del artículo 57 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, este régimen sancionador del personal queda en manos de las Comunidades Autónomas, que hoy día no contemplan infracciones en la materia. Destaca en este sentido el anteproyecto andaluz.

¹¹⁵ Anteproyecto de Ley de Transparencia Pública de Andalucía, versión de 23 de enero de 2014, <http://goo.gl/OEK7xy>

Entre los reproches de la LTBG cabe a mi juicio destacar el potencial peligro de que, en razón de la Disposición adicional primera, cualquier regulación especial de acceso a la información, incluso por reglamento, hace que la ley no sea aplicable¹¹⁶. Pues bien, de nuevo esta debilidad puede ser positiva. Si hay voluntad, es posible mejorar la regulación en amplios sectores de actuación que son competencia autonómica e incluso se cuenta con atribuciones locales.

En el ámbito de la reutilización y datos abiertos, cabe regular de forma concreta y con compromisos para los poderes públicos no sólo la posibilidad de poner a disposición la información pública (algo ya garantizado por Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003). Ahora cabe actualizarse en razón de la modificación por la Directiva 2013/37/UE, de 26 de junio de 2013. Entre otras cosas, hay que obligar a que los datos se publiquen en formatos estándares, abiertos y procesables legibles por las máquinas de modo automatizado, con la mayor granularidad posible para que la reutilización pueda ser eficaz (art. 5 de la Directiva de 2013). Cabe también regular órganos o mecanismos de colaboración con la sociedad civil y el sector de la infomediación interesado en la reutilización. En este sentido, es posible dotar normativamente de cierta seguridad y estabilidad a las políticas de datos abiertos para facilitar inversiones por el sector privado y no quedar a expensas de la moda por los poderes públicos.

Estas mejoras de la regulación propuestas a llevar a cabo por Comunidades Autónomas o en su caso por entes locales, fácilmente quedan bajo el amparo de la ley estatal y no afectarían a la dimensión subjetiva del derecho fundamental de acceso a la información, sino que se trataría de regular elementos conexos o relativos al ejercicio del derecho, no al «desarrollo» del mismo. Además, los Estatutos de Autonomía por lo general con sus nuevos derechos y competencias dotan de cobertura a la regulación autonómica, siempre bajo las potestades de auto organización administrativa o los derechos y competencias vinculados a la sociedad de la información¹¹⁷ y generalizada asunción autonómica de competencias en materia de archivos y registros. El desarrollo puede darse a través de ley autonómica, pero también cabe la vía reglamentaria en la mayoría de supuestos. Aunque tuviera conexidad con derechos fundamentales, en muchos supuestos, la normativa relativa al uso de tecnologías por las Administraciones consistiría en el desarrollo instrumental o tecnológico secundario que no exige de rango legal (STC 77/1985).

¹¹⁶ En especial FERNÁNDEZ RAMOS, S.: «El acceso a la información ...», *ob. cit.* Recientemente, BARRERO RODRÍGUEZ, M. C.: «La disposición adicional 1.3º 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», en *Civitas. Revista española de derecho administrativo*, nº 158, 2013, pp. 221-246.

¹¹⁷ Como se señala diez citas *supra* he realizado un análisis desde el punto de vista autonómico en los trabajos ahí citados. Destaca en este sentido el artículo 19 del Estatuto valenciano, en buena medida copiado por el artículo 34 del Estatuto de Andalucía, también copia título competencial en nuevas tecnologías (art. 58. 2º), asimismo, se asume la competencia ejecutiva «*en materia de comunicaciones electrónicas*» (art. 64. 9º). El acceso a las TICs se regula como mandato de promoción en los estatutos catalán (art. 53), balear (art. 29) o aragonés (art. 28. 2º). El Estatuto de Extremadura copia la competencia valenciana en su artículo 9. 1. 23º. Por cuanto a las competencias, el artículo 29 del Estatuto balear regula el impulso del acceso a las nuevas tecnologías; el artículo 28. 2º del Estatuto de Aragón incluye la promoción del acceso y el «fomento y desarrollo de las tecnologías para la sociedad de la información».

Las normativas de desarrollo pueden, por último, mejorar el régimen jurídico del uso de redes sociales por las Administraciones públicas¹¹⁸. La incorporación de las instituciones y los servidores públicos a las redes sociales no se ha hecho de forma planificada, organizada ni con previsión de todas las complejas consecuencias jurídicas que implican. Cabe dotar de cobertura jurídica a esta realidad e introducir algunas pautas¹¹⁹ que aminoren y mitiguen posibles problemas jurídicos relativos al acceso por los empleados a las redes sociales, condiciones y horarios y si es uso personal o profesional; que se defina la política de administración de cuentas, la separación entre el uso personal y profesional por los empleados y las normas de identidad corporativa. También hay que hacer referencias a las pautas a seguir respecto del lenguaje, así aclarar los tipos de contenidos a difundir y los que no proceden. Igualmente, pueden hacerse especificaciones de seguridad y sobre la conservación de los contenidos difundidos en las redes. Respecto de la conducta ciudadana se precisa el establecimiento de reglas de políticas de uso y, especialmente, que doten de cobertura a las posibilidades de controlar o moderar los contenidos integrados por terceros en espacios 2.0¹²⁰, como foros, comentarios, redes, etc.¹²¹ Asimismo cabe fijar pautas para no cometer discriminaciones al momento de «seguir» o «ser amigo» de unos u otros ciudadanos en unas redes u otras. Además, es preciso determinar la unidad u órganos responsables de la gestión de las redes y las posibilidades de comunicación eficaz con ellos por los ciudadanos, así como determinar algunas garantías de los ciudadanos y sus las posibilidades de quejas y denuncias por contenidos y comentarios, etc. Puede ser de interés aclarar aspectos del uso de datos personales derivados de estas interacciones, y la necesidad de incluir avisos legales y políticas de privacidad.

Dada la naturaleza flexible informal de esta relación electrónica de la Administración a través de redes pero con posibles consecuencias jurídicas, a mi juicio es idónea la técnica de que una norma jurídica especifique los aspectos orgánicos y competenciales y que remita a las recomendaciones y obligaciones que se contengan en las cada vez más

¹¹⁸ Sobre el tema, más extenso, COTINO HUESO, L.: «Derecho y "Gobierno Abierto"...», *ob.cit.* Cabe destacar las mejores prácticas referidas en el Directorio *Web 2.0 Governance Policies And Best Practices – Reference*, elaborado por la red de empleados públicos Govloop. (<http://bit.ly/ZlOtwr>). Asimismo, BONSON, E. y otros: «Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities». *Government Information Quarterly*. Vol. 29 (2), pp. 123-132 y CHUN, S. A. y otros : «Government 2.0. Making Connections between Citizens, Data and Government». *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*. Vol. 15, pp. En España, cabe remitir a los manuales y guías referidos *infra* y en la doctrina, CERRILLO I MARTÍNEZ, A.: «Web 2.0 y la participación ciudadana en la transparencia administrativa en la sociedad de la información», en COTINO HUESO, L.: (coord.) *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*, Universidad de Valencia, acceso completo en <http://bit.ly/fjsPmv> pp. 131-148. En dicha obra, RUBIO NÚÑEZ, R.: «Las redes sociales en las administraciones ¿periodo de pruebas?» o CRIADO GRANDE, J. I.: «Redes sociales y Open Government. Hacia unas Administraciones locales en red y abiertas», *Revista Democracia y Gobierno Local*, nº 18/19, 2012.

¹¹⁹ Desde las primeras investigaciones se han determinado ocho elementos esenciales de una política de *social media* de las instituciones, así, el estudio comparativo de 26 documentos de agencias gubernamentales sobre el uso de medios sociales por HRDINOVÁ, J. y otros: *Designing Social Media Policy for Government: Eight Essential Elements*, The Research foundation of State University of New York, University at Albany, 2010. (<http://bit.ly/chDb58>).

¹²⁰ De especial interés, FUNDACIÓN CTIC: *Políticas de uso de servicios de participación ciudadana en el contexto de las administraciones públicas*, 2010 acordado <http://bit.ly/bf5RyH>.

¹²¹ Sobre la materia no se dan estudios jurídicos, a excepción de ROLLNERT LIERN, G.: «La neutralidad ideológica del Estado en las redes sociales», en *Libertad de expresión e información en Internet: amenazas y protección de los derechos personales*, CORREDOIRA ALFONSO, L. y COTINO HUESO, L. (dirs.): *Libertad de expresión...ob. cit.*

habituales guías de usos y estilo o guías de comunicación digital¹²². De este modo, tales guías o manuales cobran existencia jurídica al tiempo de que puedan ser continuamente actualizadas¹²³.

V. PARA CONCLUIR

Un aspecto positivo de la aprobación de la LTBG ha sido el largo proceso hasta su aprobación. Median dos años desde el anuncio de la ley en el discurso de investidura en diciembre de 2011, la presentación de un texto a consulta pública en abril de 2012, la aprobación del proyecto y su llegada a las Cortes en verano de aquel año, hasta su definitiva aprobación y publicación en diciembre de 2013. Un largo camino. Una ley que podría haberse aprobado rápido y sin apenas atención por la opinión pública, ha tenido finalmente un eco bastante mayor de lo que era esperable. Antes de este proceso, pocos especialistas y colectivos estábamos interesados ciertamente en la materia, en un país que nunca ha destacado por una cultura de la transparencia. Sin embargo, este largo proceso ha situado la transparencia en el centro del interés. Ya tenemos ley, ahora *sólo* falta que la sociedad civil y los sectores políticos y económicos interesados peleen por la transparencia y que de verdad la exijan como derecho fundamental. Es necesario que se mantenga dicho interés reclamando el cumplimiento de la misma, la implantación de los portales y vigilando su complitud y su actualización. Es preciso ejercer el derecho de acceso, reclamar las denegaciones del mismo y generar criterios de aplicación ya para el Consejo de la Transparencia, ya impuestos por los tribunales. Hay que estar vigilantes del desarrollo de las normas de transparencia para intentar evitar que las normativas autonómicas y locales 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 y de poco valdrá el largo camino hasta el reconocimiento de su carácter fundamental.

¹²² Así, cabe destacar desde 2010 la «Guía de usos y estilo en las redes sociales de la Generalidad de Cataluña» <http://bit.ly/mCVjAV>, emulada por el País Vasco <http://bit.ly/jS58xP>. También, entre otras la guía de Castilla y León <http://bit.ly/Qb4xba> o el manual de la Generalitat Valenciana <http://goo.gl/5QHbr>. Desde 2013 destaca sin duda la Guía de Comunicación Digital para la AGE <http://goo.gl/m1AAj0>

¹²³ Esta técnica respecto de la Administración electrónica se sigue, por ejemplo, en Colombia, donde el Decreto 1151 del 14 de abril de 2008 remite al cumplimiento del «Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea Entidades del Orden Nacional» que a fecha de 2014, va por su versión 3.1.