



UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

**DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO Y ECONÓMICO**

**Programa de Doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas**

**Línea de investigación: Tendencias actuales del Derecho y la Economía.**

**TESIS DOCTORAL**



**EL ENCAJE CONSTITUCIONAL DEL MODELO DE  
*OPEN GOVERNMENT***

***THE CONSTITUTIONAL FIT OF THE OPEN  
GOVERNMENT MODEL***

**DOCTORANDA:**

MARÍA DOLORES MONTERO CARO  
UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

**DIRECTORES:**

MIGUEL AGUDO ZAMORA  
CIRO MILIONE

Córdoba, diciembre 2019

TITULO: *EL ENCAJE CONSTITUCIONAL DEL MODELO DE OPEN  
GOVERNMENT*

AUTOR: *María Dolores Montero Caro*

---

© Edita: UCOPress. 2020  
Campus de Rabanales  
Ctra. Nacional IV, Km. 396 A  
14071 Córdoba

<https://www.uco.es/ucopress/index.php/es/>  
[ucopress@uco.es](mailto:ucopress@uco.es)

---



*“Bajo las condiciones de un creciente nivel de vida, la disconformidad con el sistema aparece como socialmente inútil, y más aún cuando implica tangibles desventajas económicas y políticas y pone en peligro el buen funcionamiento del conjunto”*

*Herbert Marcuse (1964)*

*“La luz del sol es el mejor desinfectante”*

*Louis Brandeis (1914)*





**TÍTULO DE LA TESIS:** *El Encaje Constitucional del modelo de Open Government*

**DOCTORANDO/A:** *María Dolores Montero Caro*

**INFORME RAZONADO DEL/DE LOS DIRECTOR/ES DE LA TESIS**

(se hará mención a la evolución y desarrollo de la tesis, así como a trabajos y publicaciones derivados de la misma).

La tesis que presenta la Doctoranda María Dolores Montero Caro con el título “El encaje constitucional del modelo de *Open Government*” reflexiona, tal como se señala en la Introducción de la misma, sobre la noción de *Open Government* como mecanismo para dar respuesta a la desafección política e institucional que España viene padeciendo desde que se materializaran los efectos de la última gran crisis económica.

A lo largo de aproximadamente 3 años de trabajo, la Doctoranda se ha centrado en el estudio del concepto de democracia, tomando como modelos de referencia los modelos de participación existentes en la Grecia Clásica, en el mundo Romano, así como en la época moderna (Inglaterra, Estados Unidos y Francia). Asimismo, ha analizado en un sentido crítico los mecanismos participativos descritos en la Constitución española de 1978, su afianzamiento a lo largo de más de cuatro décadas de democracia y algunos indicios de agotamiento del sistema en coincidencia de la desaceleración de los ciclos económicos.

La Doctoranda, por lo tanto, centra su atención sobre la existencia de otros mecanismos útiles para formación y afirmación de la voluntad común, mecanismos que, hoy día, pueden hacer un amplio recurso a las nuevas tecnologías de la información. En este sentido, el trabajo estudia el concepto de Gobierno Abierto y, más concretamente, analiza las experiencias de *Open Government* que efectivamente han tenido lugar en otros países de nuestro entorno (UK y USA), para luego describir cómo esta misma noción ha sido recibida en el modelo político español hasta la fecha.

La Doctoranda, a continuación, describe el principio de transparencia como principio basilar de cualquier modelo democrático que aspire a implementar modelos participativos reconducibles a la noción de *Open Government*. A tal propósito, el tercer capítulo de la tesis se encuentra enteramente dedicado al reconocimiento de la transparencia como derecho humano, a su regulación por la UE y a la incorporación de este mismo principio en el modelo político y constitucional español, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico.

El cuarto y último capítulo, sin embargo, se centra en los conceptos de “participación” y de “colaboración” y en las formas a través de las cuales dichos conceptos han sido implementados en España para garantizar un mayor peso de la voluntad ciudadana en el proceso de toma de decisiones comunes.

Una vez analizada la evolución y desarrollo de la tesis desde el punto de vista material, hay que subrayar que, metodológicamente, la Doctoranda ha sabido utilizar las fuentes propias de la investigación jurídica: normativa, jurisprudencia relevante y doctrina científica. Conviene destacarse que la Doctoranda ha hecho un uso muy extenso y acertado del derecho comparado y que maneja perfectamente todos los saberes formales (citas, notas a pie de página, corrección estilística, rotulación de epígrafes, etc) propios del investigador del Derecho.

Todo ello hace de esta tesis doctoral un magnífico trabajo digno de ser defendido públicamente, y que ya ha dado lugar –y confiamos que volverá a hacerlo- a varias publicaciones en un futuro próximo, pues son varios los artículos científicos y, al menos, una la monografía que verán la luz una vez que esta tesis sea defendida.

Por todo ello, se autoriza la presentación de la tesis doctoral.

Córdoba, 17 de diciembre de 2019

Firma del/de los director/es

AGUDO ZAMORA  
MIGUEL JESUS -  
30521227C

Firmado digitalmente por  
AGUDO ZAMORA MIGUEL  
JESUS - 30521227C  
Fecha: 2019.12.17 11:35:32  
+01'00'

Fdo.: Miguel Agudo Zamora

MILIONE CIRO  
- X6296013Q

Firmado digitalmente por  
MILIONE CIRO - X6296013Q  
Fecha: 2019.12.17 11:11:36  
+01'00'

Fdo. : Ciro Milione

## **AGRADECIMIENTOS**

En primer lugar, me gustaría agradecer a mis directores, los profesores Miguel Agudo y Ciro Milione, su apoyo y sabiduría en todo el trayecto que ha supuesto la realización de esta tesis doctoral. Sin ellos, habría sido imposible que este proyecto llegara a su fin. De forma especial, agradezco su paciencia infinita y, sobre todo, la confianza depositada en mi, incluso en los momentos más duros.

Mi familia es el pilar en el que me sustento cada día para poder llevar a cabo mis ilusiones y sueños. De ahí, que esta tesis doctoral se la dedique a ellos: a mi hermano, a Alejandro, y a mi padre, que seguro estaría muy orgulloso de mí. Pero, en especial, quiero dedicar esta tesis a la persona más importante de mi vida, mi madre, quien, pacientemente y con un inmenso afecto que sólo una madre puede dar, ha conseguido que sea hoy la mujer que siempre he querido ser.

Mis amigos de siempre: María, Paula, Francis, gracias por saber entender mis agobios infinitos y por sacarme una sonrisa cada vez que estaba a punto de tirar la toalla. Mis amigas y compañeras, Luna y María José, porque, además de la ayuda de vuestra experiencia, habéis sido la cuerda que empujaba de mi en los últimos meses de este trabajo.

Al Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Córdoba, que me ha permitido desarrollar este trabajo en las mejores condiciones posibles, brindándome su espacio y su material. Pero, sobre todo, gracias a mis compañeros y compañeras que la conforman: Miguel, Ciro, Octavio, Alejandro, Ana, Annaïck, Carmen, Ángel, Carlos y mi “pequeña gran Alicia”. Es un orgullo trabajar con vosotros y vosotras, sois mi familia constitucionalista.



## ABREVIATURAS

AEAT	Agencia Estatal de la Administración Tributaria
AEPD	Agencia Española de Protección de Datos
AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios
AGE	Administración General del Estado
AIRF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
Art.	Artículo
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
Cap.	Capítulo
CCAA	Comunidades Autónomas
CdE	Consejo de Europa
CDFUE	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CE	Constitución Española
CEDH	Carta Universal de Derechos Humanos
CEPC	Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CIO	<i>Chief Information Officer</i>
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
CMSI	Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información
CRM	<i>Customer Relationship Management</i>
CTBG	Consejo de Transparencia y Buen Gobierno
CTPDA	Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía
Coord.	Coordinado
DNI	Documento Nacional de Identidad
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
EAA	Estatuto de Autonomía de Andalucía

Ed.	Editado
EOAC	Estudio de la Oficina Antifraude de Cataluña
EPC	Escuela de Participación Ciudadana
<i>Et. Ali</i>	y otros
Etc.	Etcétera
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FJ	Fundamento Jurídico
FOIA	<i>Freedom of Information Act</i>
GIGAPP	Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas
IAB	<i>Interactive Advertising Bureau</i>
<i>Ibidem</i>	En el mismo lugar
ICE	Iniciativa Ciudadana Europea
ICO	<i>Information Commissioner Office</i>
ICP	Informe sobre Consulta Pública
<i>Idem.</i>	Lo mismo
ILP	Iniciativa Legislativa Popular
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción
IRM	<i>Independent Reporting Mechanism</i>
LBRL	Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local
LO	Ley Orgánica
LODMR	Ley Orgánica de Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum
LOILP	Ley Orgánica Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular
LOPDP	Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal
LOREG	Ley Orgánica del Régimen Electoral General
LPAC	Ley de Procedimiento Administrativo Común
LTAIBG	Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno
LTPA	Ley de Transparencia Pública de Andalucía
NEPAD	<i>New Partnership for Africa's Development</i>
NFC	<i>Near Fear Communication</i>
NIE	Número de Identidad de Extranjeros
NTIC	Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación

Núm.	número
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de los Estados Americanos
OGP	<i>Open Government Partnership</i>
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
<i>Op. cit</i>	Obra citada
Pág.	Página
Págs.	Páginas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Partido Popular
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
RTI	Right to Information Rating
RTVE	Radio Televisión Española
SMS	<i>Short Message Service</i>
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
UE	Unión Europea
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UIT	Unidades de Información de Transparencia
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UOC	Universitat Oberta de Catalunya
UP	Unidas Podemos
Vol.	Volumen
WSIS	<i>World Summit on the Information Society</i>



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	17
A. Objeto de Estudio.....	17
B. Hipótesis.....	19
C. Metodología.....	19
CAPITULO I: LA DEMOCRACIA EN UN CONTEXTO DE CRISIS.....	23
1. El modelo democrático.....	23
1.1. La democracia clásica de Atenas.....	23
1.2. La democracia en Roma.....	25
1.3. La democracia contemporánea.....	26
1.3.1. Inglaterra.....	27
1.3.2. Estados Unidos.....	28
1.3.3. Francia.....	30
2. El modelo democrático en la Constitución Española de 1978.....	32
3. La aceptación del modelo democrático.....	36
4. Democracia y crisis económica.....	39
4.1. Introducción.....	39
4.2. Crisis del modelo de Estado en España.....	44
4.3. Una nueva vertiente de la crisis económica: la crisis jurídico-política.....	49
5. Crisis de representatividad como oportunidad de cambio.....	51
6. Propuestas políticas de regeneración democrática.....	56
6.1. Elecciones Generales de 20 de diciembre de 2015.....	57
6.2. Elecciones Generales de 28 de abril de 2019.....	67
CAPITULO II: HACIA UN NUEVO MODELO DE GOBIERNO: EL GOBIERNO ABIERTO.....	83
1. Nuevo modelo de sociedad: La Sociedad del Conocimiento y la Información.....	83
1.1. La Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI).....	87
1.2. Desafíos ante el nuevo modelo social.....	94
2. El Gobierno abierto como respuesta al cambio social y cultural.....	99
2.1. Concepto y diferenciación con otros conceptos relacionados.....	99
2.2. La relación indiscutible entre Gobierno Abierto y las TIC.....	108

2.3. Ventajas e Inconvenientes.....	116
2.4. Experiencias de Gobierno Abierto en Estados Unidos y Reino Unido.....	123
2.4.1. Estados Unidos.....	123
2.4.2. Reino Unido.....	129
3. La implementación del Gobierno Abierto en España.....	134
3.1. La Alianza para el Gobierno Abierto.....	134
3.2. Los Planes de Acción como requisito obligatorio para los países participantes en la OGP .....	136
3.3. Los Planes de Acción de Gobierno Abierto en España.....	151
4. Gobierno Abierto como oportunidad de cambio.....	163
CAPITULO III. TRANSPARENCIA.....	165
1. La regulación del acceso a la información como precedente al concepto de transparencia y <i>Open Government</i> .....	165
1.1. Reconocimiento internacional como Derecho Humano.....	165
1.2. Regulación en la Unión Europea.....	171
1.3. Legislación comparada sobre libertad de información.....	177
1.3.1. La regulación de la libertad de información en Reino Unido.....	180
1.3.2. <i>Free of Information Act</i> (FOIA) en Estados Unidos.....	184
2. La Transparencia como principio inspirador en un Estado Democrático.....	187
2.1. Debate en torno a su configuración como derecho o principio.....	190
2.2. Incorporación del principio de transparencia en la Constitución Española y en la normativa anterior a la Ley estatal de Transparencia.....	194
3. Configuración de la transparencia en España.....	197
3.1. Ámbito Estatal.....	197
3.1.1. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.....	198
3.1.1.1. Cronología tramitación LTAIBG.....	204
3.1.1.2. Estructura LTAIBG.....	208
A. Publicidad Activa	211
B. Acceso a la Información Pública. Publicidad Pasiva.....	214
C. Buen Gobierno.....	220
D. Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.....	225

3.1.1.3.	Proyecto de Reglamento de la LTAIBG.....	230
3.1.1.4.	Otra normativa.....	244
3.2.	Ámbito Autonómico.....	246
3.2.1.	La regulación de la transparencia en Andalucía. La Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía .....	250
3.2.2.	La implementación real de la transparencia en Andalucía.....	257
CAPÍTULO IV. PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN.....		263
1.	La participación ciudadana.....	263
1.1.	Los instrumentos de participación directa existente en nuestro modelo constitucional.....	265
1.1.1.	El referéndum.....	266
1.1.2.	La iniciativa legislativa popular.....	270
1.2.	La demanda de una mayor participación ciudadana en el modelo de Gobierno Abierto.....	275
1.2.1.	Algunos casos de iniciativas de éxito sobre participación ciudadana en España .....	277
1.2.1.1.	Irekia. País Vasco.....	277
1.2.1.2.	Decide Madrid.....	278
1.2.1.3.	Escuela de Participación Ciudadana de Córdoba.....	280
2.	La colaboración.....	281
2.1.	Los compromisos de colaboración en España.....	284
CONCLUSIONES.....		289
BIBLIOGRAFÍA.....		307
ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS.....		331
ANEXO DOCUMENTAL .....		335
Anexo 1: Copia sobre solicitud de información pública realizada.....		337
Anexo 2: Justificante de registro de la solicitud de acceso a la información pública realizada .....		339
Anexo 3: Resolución de la solicitud de acceso a la información pública .....		340
Anexo 4: Iniciativas Legislativas Populares presentadas desde 1982 hasta septiembre de 2019 .....		342



## INTRODUCCIÓN

### A. OBJETO DE ESTUDIO

La presente tesis doctoral tiene por objeto el estudio del *Open Government* como respuesta a la desafección política e institucional que se viene padeciendo en España desde que comenzaron a materializarse los efectos de la última gran crisis económica, que la mayor parte de economistas sitúan de forma aproximada a comienzos de 2008.

Precisamente, por este motivo, en la última década se está asistiendo a un proceso de reforzamiento de las instituciones públicas a través de la regulación de medidas de regeneración democrática, movido, entre otros factores, por la existencia de una clara demanda de la ciudadanía de participación en la toma de decisiones públicas, en mayor medida a lo que se venía haciendo hasta ahora. Asimismo, las críticas al sistema de democracia representativa traen también causa de los numerosos casos de corrupción destapados en los últimos años y que, coincidiendo con la crisis económica, hacen más necesario que nunca un sistema institucional fuerte que permita la exigencia de responsabilidades a aquellos que ostentan algún cargo de representación política.

Entre las medidas más destacadas de los últimos años, encontramos un auge normativo con el fin de actualizar el ordenamiento jurídico en lo referente a los pilares básicos de la democracia. En el caso particular español, la regulación de la transparencia ha sido tardía si la comparamos con el resto de los países europeos. Precisamente, en el último informe sobre el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de 2018, elaborado por *Transparency International*, se vuelve a dejar patente que, además de Dinamarca; países como Finlandia y Suecia, países históricos en lo referente a la cultura de la transparencia, ocupan las primeras posiciones en dicho ranking. Por ello, no es insólito que los países más desarrollados desde el punto de vista democrático, lo sean también en el reconocimiento y regulación de la transparencia pública.

Dentro de este marco, la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno; y sus homólogas en el ámbito autonómico, han supuesto un gran avance. No obstante, la tardía regulación

de esta norma ha favorecido la sensación generalizada entre la población de falta de control de las instituciones y cargos públicos.

Es en este punto en concreto donde el concepto de *Open Government*, o Gobierno Abierto si atendemos a su traducción al castellano, se presenta como un nuevo modelo de gobierno en el cual la ciudadanía juega un papel fundamental, gracias a una implicación real y continua, que va más allá del ejercicio del derecho de sufragio, configurándose el principio de transparencia como pilar fundamental en la actuación de los poderes públicos. Se trata, por tanto, de un modelo de gobierno que, aprovechando las posibilidades actuales que proporcionan las nuevas tecnologías de la información y comunicación, está siendo capaz de generar una mayor confianza entre la ciudadanía.

Si bien es cierto que la transparencia es uno de los pilares más importantes en los que se asienta el modelo de Gobierno Abierto, no es el único. La participación ciudadana, es el segundo pilar de este nuevo modelo de gobierno, que, si bien no es un concepto jurídico desconocido dentro de nuestro ordenamiento jurídico, sí que ha quedado obsoleto. La sociedad de la información en la que actualmente vivimos y la generalización del uso de Internet, ha creado un nuevo modelo de sociedad totalmente diferente a la de finales del s. XX, una sociedad en red, que permanece informada de forma inmediata y globalizada y que demanda participar activamente en la toma de decisiones de aquellas cuestiones públicas que les afectan. Este deseo se une al hecho de que la ciudadanía nunca ha tenido más fácil que ahora poder hacerlo a través de la web, redes sociales o aplicaciones móviles.

Aunque el Derecho siempre ha ido por detrás de la sociedad, ello no debe ser razón suficiente para no actualizar nuestro ordenamiento jurídico, e incluso nuestra Carta Magna, en lo que a la protección de derechos se refiere, tales como: derecho a internet o derecho de acceso a la información pública, así como, en el fortalecimiento de principios constitucionales, tales como, el principio de transparencia o el principio de colaboración (tercer pilar del Gobierno Abierto) entre administraciones públicas, gobiernos y entre éstos y la ciudadanía.

## **B. HIPÓTESIS**

Las hipótesis planteadas en esta tesis se presentan como interrogantes que serán oportunamente respondidos al final del trabajo y suficientemente razonados a lo largo de cada uno de los capítulos que compone este estudio. Así pues, las hipótesis de partida de esta investigación podrían resumirse en las siguientes preguntas:

1. ¿Podemos afirmar que nos encontramos ante un desgaste del modelo democrático tal y como lo recoge nuestra Constitución de 1978?
2. ¿Es el *Open Government* la respuesta a los fallos del modelo democrático?
3. ¿Puede realizarse un encaje constitucional y legislativo del nuevo modelo de Gobierno?
4. ¿Son el *Open Government* y las medidas de regeneración democrática aspectos ideológicamente politizados?
5. ¿Es el *Open Government* un concepto que viene a quedarse o, por el contrario, se trata de una moda pasajera y por tanto se diluirá con el paso del tiempo?
6. ¿Qué puede hacer Andalucía para ser referente en Gobierno Abierto a nivel internacional?

## **METODOLOGÍA**

La clara apuesta de los partidos políticos por incorporar medidas de regeneración democrática y transparencia en sus programas electorales, en las numerosas veces que hemos sido llamados a las urnas en los últimos años, son una muestra del carácter político de este estudio. Por tanto, además del carácter principalmente jurídico de esta tesis doctoral, no es de extrañar que la misma incorpore un punto de vista propio de las Ciencias Políticas y de la Sociología. En este sentido, es necesario conocer el punto de partida, que muestra a una ciudadanía que no se identifica con aquellos que les representan y que, por tanto, busca una nueva forma de sentirse parte de la sociedad en la que se integra. Igualmente, es preciso estar al tanto de cómo los partidos políticos y el propio ejecutivo han intentado, con más o menos éxito, buscar

soluciones a esta desafección política e institucional a través de promesas o aprobación de nuevas normas que, teniendo como referente la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y sus homólogas a nivel autonómico, han cambiado el ordenamiento jurídico al respecto.

Por tanto, esta tesis doctoral pretende erigirse como un estudio de carácter transversal que profundice en el conocimiento del Gobierno Abierto, no sólo dirigida a un público eminentemente jurista, sino también a cualquier actor público que pretenda incorporar los fundamentos del *Open Government* a su trabajo diario. Se trata, en efecto, y como no puede ser de otra forma dada la especialidad de la doctoranda, de una investigación de carácter constitucionalista, pero teniendo muy presente la macroárea que representan las Ciencias Sociales en su conjunto.

La intención de esta tesis doctoral es la de llevar a cabo un análisis crítico del modelo de democracia representativa actual, que tiene como fundamentos constitucionales el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho previsto en el art. 1.1 de nuestra Constitución, así como el derecho fundamental recogido en el art. 23 CE, y otros derechos y principios sobre participación y colaboración dispersos a lo largo del articulado de nuestra Carta Magna, entre los que destaca el art. 105, pues es el que finalmente ha servido como fundamento para la aprobación de la ley estatal de transparencia. Por otro lado, el carácter multinivel de nuestro ordenamiento jurídico nos obliga a conocer también la normativa y pronunciamientos a nivel europeo sobre esta materia.

Asimismo, se realizará un análisis comparativo entre países que hayan implementado medidas de Gobierno Abierto, o hayan plasmado en leyes alguno de los pilares que componen este nuevo modelo de gobierno, y veremos en qué posición se sitúa España con respecto a estos. Igualmente, y dentro del ámbito nacional, teniendo en cuenta nuestra organización territorial y competencial, estudiaremos también de forma comparada las distintas normas que existen sobre esta disciplina en cada una de las Comunidades Autónomas, haciendo una especial mención a Andalucía.

Es por esta razón que, la metodología usada en esta tesis doctoral será en términos generales de tipo analítico- comparativo e inductivo- deductivo, valiéndonos de estudios doctrinales, jurisprudencia del Tribunal Constitucional, del Tribunal

Europeo de Derecho Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así como de noticias de prensa, entrevistas y foros de debates en los que se ha participado en el marco de Congresos Internacionales sobre Transparencia, celebrados a lo largo de los años en los que se ha realizado esta investigación. Igualmente, se han analizado los programas electorales de los principales partidos políticos estatales para tener una perspectiva de cuál es su posicionamiento sobre esta materia. Al mismo tiempo, se ha realizado una solicitud real de acceso a información pública para poder conocer de primera mano el procedimiento requerido, así como los plazos exigidos y la propia respuesta de la Administración.

En consecuencia, se ha considerado conveniente estructurar esta tesis doctoral en cuatro grandes capítulos. El primero de ellos, hace un breve repaso sobre el modelo democrático a lo largo de la historia para poder conocer cómo se ha fraguado el modelo de democracia representativa vigente en nuestro país. Una vez analizado el Estado democrático en el que nos movemos, haremos alusión a la impopularidad en los últimos años de la democracia representativa y las consecuencias que la ha originado. Y, por último, terminaremos el primer capítulo con las propuestas presentadas por los distintos partidos políticos con representación parlamentaria con respecto a esta crisis de representatividad. En segundo lugar, con el capítulo II se abordará el concepto de *Open Government* y sus componentes, como respuesta al cambio social y cultural que ha experimentado la sociedad del siglo XXI. Finalmente, en los dos últimos capítulos haremos referencia a los tres pilares en los que se sustenta el Gobierno Abierto: transparencia, participación y colaboración; si bien, será la transparencia a la que se le dedique un amplio estudio (capítulo III), por considerarlo el pilar que más ha sido desarrollado normativamente hasta ahora.



## **CAPÍTULO I: LA DEMOCRACIA EN UN CONTEXTO DE CRISIS**

### **1. El modelo democrático**

Para entender el concepto de democracia actual es recomendable hacer, en primer lugar, un breve recorrido histórico desde sus orígenes en la Grecia del siglo V a.C, pasando por las variadas e incluso contrapuestas concepciones, que dan como resultado los diferentes modelos de democracia que han existido a lo largo de la historia.

#### ***1.1. La democracia clásica de Atenas***

Los historiadores coinciden en remontarnos a la Grecia clásica del siglo V a.C<sup>1</sup> para hablar del origen de la democracia, en concreto a la ciudad de Atenas en la época de Pericles<sup>2</sup>. En este contexto, la participación en la vida pública de la comunidad era muy semejante a la idea de democracia directa, siendo los ciudadanos los que directamente y de forma continuada tomaban decisiones sobre cuestiones referentes a la ciudad y a sus habitantes.

Sin embargo, la democracia creada en Atenas dista mucho del concepto de democracia actual, esto se debe a que, entre otras cuestiones, se trataba de ciudades pequeñas que propiciaban la participación directa de sus ciudadanos en las cuestiones políticas y legales de su comunidad. Este hecho queda reforzado con el concepto de “ciudadano” de la Grecia clásica, en el cual no había cabida para los esclavos ni las mujeres, por lo que se excluía de la participación en los asuntos públicos a una proporción muy importante del conjunto de la población.

---

<sup>1</sup>Uno de los autores que ha analizado en profundidad la historia de los diferentes modelos democráticos desde la Grecia del s. V a.C hasta nuestros días es DAVID HELD, en su obra: HELD, D., *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 2007.

<sup>2</sup>Ciudadano ateniense, general y político al que debemos el conocimiento de los ideales de la democracia ateniense, gracias a su famoso discurso fúnebre recogido por TUCÍDIDES, "Historia de la guerra del Peloponeso". Revisión: NAVARRO, J.L., en *Estudios Clásicos; Madrid*, Tomo 31, Núm. 96, Madrid, 1989. Págs.255-256 y 257-258.

Entre los ideales políticos configuradores de la democracia en Atenas cabe destacar, entre otros: la igualdad entre ciudadanos, la libertad y el respeto a la ley y a la justicia. No existía una separación entre la vida pública y privada del ciudadano ateniense, pues el interés individual estaba íntimamente relacionado con el bien general de la *polis* en la que se integraba. De este argumento se derivaba la obediencia a la ley formulada por el propio ciudadano en el marco de la vida en común.

Para comprender el *modus operandi* de la democracia en Atenas es importante atender a su estructura institucional, partiendo de la premisa de una consideración de “ciudadano” exclusiva para los varones libres mayores de 20 años.

La llamada Asamblea<sup>3</sup> era el órgano soberano donde se debatían los asuntos de la comunidad de mayor calado y, por tanto, sus reuniones se celebraban con una periodicidad de al menos cuarenta veces al año, debiéndose alcanzar un quórum de 6.00 ciudadanos para que las actas de lo allí debatido fueran válidas. La dimensión de este órgano dificultaba determinadas funciones, como las de elaboración de la agenda de las discusiones u otras labores de gestión de propuestas e iniciativas. Por ello, estas funciones fueron encomendadas al “Consejo de los 500”<sup>4</sup>, formado por varones mayores de treinta años elegidos por sorteo de entre una lista de candidatos, que era a su vez ayudado por el “Comité de los 50”, elegidos por rotación de entre los miembros del Consejo.

La actuación conforme a la máxima de la época del interés común queda reflejada con el consenso exigido en la toma de decisiones, pese a que en determinadas ocasiones pudieran producirse posturas enfrentadas que dieran lugar a un procedimiento formal de votación. Asimismo, la duración de los cargos públicos era muy breve (un año en el Consejo de los 500) con el fin de evitar beneficios que pudieran derivarse de sus gestiones.

Tras la muerte de Pericles en el año 429 a.C, la Asamblea estuvo más preocupada por la lucha con Esparta que por el interés común de la *polis*. Esta situación

---

<sup>3</sup> Para un mayor conocimiento sobre el funcionamiento de las instituciones en la Atenas clásica véase: HELD. D., *Modelos..., op. cit.*, págs. 36-38.

<sup>4</sup> El Consejo de los 500, ó Bulé, estaba formado por los “buleutas” elegidos por sorteo para un período de un año sin posibilidad de reelección, y presidida por los “Pritanos”. El Consejo se dividía en diez secciones, correspondientes a cada una de las tribus existentes en la *polis*, quienes lo presidían forma rotatoria.

propició que años más tarde Atenas perdiera la primacía griega y viviera entre períodos de liderazgo macedonio e intento de independencia, hasta quedar finalmente toda Grecia, sujeta al influjo romano en el año 148 a.C.

Las causas del no funcionamiento de la democracia ateniense se debieron, entre otras, a la mala imagen que supuso para las generaciones venideras la derrota en la Guerra del Peloponeso. En este sentido, entre los pensadores de la época se encontraban PLATÓN y ARISTÓTELES, contrarios a la idea de democracia ateniense, con cierta desconfianza ante el funcionamiento de Asambleas multitudinarias, donde no todos gozaban de la capacidad de liderazgo que el buen gobernante precisaba. En contraposición, se señalaban otros modelos bajo los cuales, la monarquía y la aristocracia tuvieran cabida<sup>5</sup>.

## **1.2. La democracia en Roma**

El modelo de democracia ateniense no fue rescatado hasta las revoluciones europeas de entre finales del s. XVII (Gloriosa Revolución) y finales del S.XVIII (Revolución Francesa). Siguiendo esta línea, cabe plantearse qué ocurrió durante los 20 siglos anteriores. Como acertadamente señala SARTORI<sup>6</sup>, después del declive de la democracia griega, el término “democracia” prácticamente desapareció por un período de 2000 años. Dicho vacío temporal fue ocupado por el Imperio Romano, con su dilatada duración de más de 12 siglos (hasta su caída en el año 476 d.C), así como su longeva influencia en los regímenes posteriores.

Haciendo un esquema muy genérico sobre las diferentes etapas en las que se dividió Roma, la primera en aparecer es la monárquica, que comprende desde su fundación en el año 753 a.C por Rómulo y Remo hasta el año 509 a.C cuando Bruto y Tarquino Colatino fundaron la República Romana, acabando de esta manera con el último de los reyes, Tarquino el Soberbio, quien había convertido su reinado en una tiranía. En su último ciclo, Roma se convirtió en un Imperio que perduró hasta el año 476 d.C.

---

<sup>5</sup> La crítica al sistema de democracia ateniense se encontraba reflejada en el pensamiento de PLATÓN, por ejemplo, en la definición que hacía de democracia, entendiéndose ésta como un “gobierno en el que reina una mezcla encantadora y una igualdad perfecta, lo mismo entre las cosas desiguales que entre las iguales”: PLATÓN, *La República, Libro octavo*, Medina y Navarro Editores, Madrid, 1872, pág. 115.

<sup>6</sup>SARTORI, G.: “Teoría de la democracia”, vol. 2, Alianza Editorial. México, 2001, pág. 356.

La democracia creada en la época de la República Romana, a diferencia de la ateniense, era de tipo oligárquica en la cual convivían los patricios (aristócratas, en su mayoría miembros del Senado), con los plebeyos, los cuales debatían su voluntad en los comicios de la plebe. Bajo esta estructura, el pueblo romano se reunía en los comicios centuriados donde exponían su conformidad o disconformidad sobre las decisiones adoptadas por los patricios<sup>7</sup>. Con el paso de los años la convivencia entre patricios y plebeyos se fue haciendo cada vez más difícil, lo que provocó diferentes guerras civiles durante casi 100 años que culminarían con el advenimiento de la dictadura de Julio Cesar.

Finalmente, en el año 27 a.C cayó la República, siendo nombrado Octavio Augusto primer emperador romano. En lo que al rol de la ciudadanía se refiere, en la época del Imperio se relegó el papel del ciudadano a un segundo plano, pasando a ser considerado como mero súbdito del emperador.

### **1.3. *La democracia contemporánea***

Tras la caída del Imperio Romano de Occidente en el año 476, hubo varios intentos de restaurar el modelo imperial, (sirva como ejemplo Carlomagno y Napoleón), si bien, a partir del s. XVII se produjeron diferentes revoluciones sociales que, más allá de su significado material, se alzaron como baluartes de un deseo vehemente por rescatar los ideales democráticos romanos y/o atenienses.

En la historia contemporánea aparecen reflejadas las dos concepciones de democracia, esto es, el modelo ateniense y el modelo adoptado durante la República Romana. El primero de éstos se basaba en una idea de democracia directa de los ciudadanos difícilmente aplicable en las sociedades del siglo XVII, mientras que el modelo romano reflejaba una democracia posible y evolutiva que incluiría, en su caso, elementos aristocráticos o monárquicos.

De forma paralela, la aparición del Estado constitucional coincide con los inicios del pensamiento liberal, entendido este en palabras de BOBBIO como “aquel que ha

---

<sup>7</sup>Para un mayor conocimiento sobre el funcionamiento de las instituciones de la democracia en Roma véase: LOEWESTEIN, K., “Roma y la teoría general del Estado”, en *Revista de estudios políticos*, Núm. 174, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1970, págs. 5-36.

consentido la pérdida del monopolio de poder ideológico a través de la concesión de los derechos civiles [...] y la pérdida del monopolio del poder económico a través de la concesión de la libertad económica, y ha acabado por conservar únicamente el monopolio de la fuerza legítima, cuyo ejercicio, no obstante, queda limitado por el reconocimiento de los derechos del hombre y por los distintos vínculos que dan origen a la figura histórica del Estado de derecho”.<sup>8</sup> El mencionado sistema liberal aparece por vez primera en la Inglaterra del s. XVII y posteriormente en Norteamérica y Francia, desde donde se difunde al resto de Estados.

A continuación, en los siguientes epígrafes, se realizará un análisis de los más destacados movimientos democráticos acontecidos en este contexto.

### *1.3.1. Inglaterra*

En la Inglaterra del s.XVII se produjo el primer gran paso hacia un régimen democrático con la llamada “Gloriosa Revolución” de 1688, la cual trajo consigo el modelo de monarquía parlamentaria en sustitución de la hasta entonces existente monarquía absoluta. Esta nueva forma política del Estado inglés se asimilaba al modelo de democracia romana, es decir, configuraba un sistema mixto donde tenía cabida la monarquía, la aristocracia de la época a través de la Cámara de los Lores, así como el aspecto propiamente democrático representado en la Cámara de los Comunes, ya que en esta Cámara, a diferencia de la de los Lores, los representantes eran elegidos por un padrón electoral que, aunque en un primer momento era reducido, se fue ampliando en las décadas posteriores.

Sin embargo, pese a que esta concepción romana de democracia predominó en la Inglaterra del s.XVII, no podemos olvidar determinados movimientos sociales como fueron los *levellers* y los *diggers* que demandaban mayor participación popular y, por tanto, una democracia más directa inspirada en el modelo ateniense.

Los *levellers* (cuya traducción al castellano sería la de niveladores), era un grupo político que tuvo su mayor apogeo en la década de 1640 coincidiendo con el conflicto desatado entre el Rey Carlos I y el Parlamento Inglés. Este movimiento, liderado por

---

<sup>8</sup>BOBBIO, N., *El futuro de la Democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pág. 147.

John Lilburne<sup>9</sup> y apoyado por el ejército, se erigía en pro de la soberanía popular y la división de poderes. Eran partidarios de un modelo democrático más participativo representado en una Asamblea bianual y compuesta por representantes elegidos por varones ingleses mayores de 21 años que contaran con un nivel adquisitivo suficiente como “para tener su propia casa”.

De igual manera, el movimiento de los *diggers* (cavadores) eran partidarios de mayores cuotas de igualdad social en la Inglaterra del s.XVII, pero a diferencia de los *levellers*, los *diggers* era un grupo extremadamente religioso que entendía la igualdad como igualdad de los hombres ante Dios, y se posicionaban en contra de la propiedad privada.

### 1.3.2. *Estados Unidos*

En la Declaración de Independencia de 1776, redactada por THOMAS JEFFERSON, quedó plasmada la idea de gobierno como resultado del acuerdo entre gobernantes y pueblo<sup>10</sup> para la protección de los derechos a la vida, a la libertad y a la búsqueda de la felicidad. Siguiendo esta línea, una novedad muy destacada de la independencia norteamericana fue la elaboración, desde los primeros momentos de la revolución, de declaraciones de derechos: *Bills of Rights*<sup>11</sup>. La razón de ser de estas declaraciones era la de limitar el poder del gobierno, estableciendo para ello una lista de derechos fundamentales que, mediante el amparo jurisdiccional de jueces y tribunales, evitase un ejercicio abusivo de los poderes de gobierno o daños de particulares.

La primera de estas declaraciones de derechos fue la del Estado de Virginia, aprobada el 12 de junio de 1776, con una fuerte influencia en la política norteamericana, incuestionable, pero también en la política mundial de los siglos venideros. En este

---

<sup>9</sup> La principal aportación de John Lilburne fue el concepto de *freeborn rights* (derechos de los nacidos libres), que definía como derechos naturales que todo ser humano tenía por el hecho de nacer, en oposición a los derechos concedidos por el gobierno o por la ley.

<sup>10</sup> En este aspecto, fue muy destacada la influencia que ejercieron las obras de Locke, y en concreto su teoría del Estado, que expone en el *Segundo tratado*, para el pensamiento americano e ilustrado. Estas teorías pueden consultarse en LOCKE, J., *Two treatises of Governement*, Cambridge University, Cambridge, 1960. Versión española: *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Ed. Aguilar, Madrid, 1979.

<sup>11</sup> *The Bills of Rights*, o Carta de Derechos de los EE. UU. es como se conoce a las primeras diez enmiendas de la Constitución que fueron aprobadas el 15 de diciembre de 1791. Puede consultarse en: <https://billofrightsinstitute.org/wp-content/uploads/2019/07/Branded-Bill-Of-Rights.pdf> (fecha consulta: octubre 2016)

sentido, esta declaración influyó en la Constitución norteamericana de 1787, en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada por la Asamblea Nacional Francesa en 1789, así como en la redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y promulgada por las Naciones Unidas en 1948.

La mayoría de los pensadores políticos norteamericanos<sup>12</sup> de finales del siglo XVIII coincidieron en considerar la democracia como algo carente de valor real, se aludía a la misma como sinónimo de democracia pura o democracia directa y, por tanto, no era un modelo factible aplicable a la heterogeneidad de ciudadanos que comprendían los Estados Unidos de la época, con intereses muy diversos entre sí a consecuencia de las distintas clases sociales existentes.

THOMAS JEFFERSON<sup>13</sup> fue considerado como el gran defensor de la democracia directa por entender que se debía primar la voluntad popular por encima de los intereses de gobierno. Sin embargo, lo que JEFFERSON defendía era un modelo mixto situado entre la democracia directa del pueblo y la tiranía de los gobernantes. Este nuevo modelo tenía que sustentarse en el principio de representatividad de los gobernantes con respecto a sus representados, a la vez que debía estar implementado con medidas de control gubernativo que garantizara la efectividad de sus funciones.

Se señalaba como ejemplo, el sistema ateniense como modelo de Estado a evitar en la nueva estructura de la república norteamericana. Así se desprendía de las palabras de MADISON en *El Federalista número 10*: “Una democracia pura no ofrece cura alguna para la malicia de las facciones. Una pasión o interés común será compartido por la mayoría, y no hay forma de contener los incentivos para sacrificar al partido más débil. Por esta razón, las democracias siempre han sido incompatibles con la seguridad personal o el derecho a la propiedad; y han sido, en general, tan cortas en su vida como violentas en su muerte”<sup>14</sup>. De igual manera, otro autor de *El Federalista*, HAMILTON afirmaba que “es imposible leer la historia de las pequeñas repúblicas de Grecia y de

<sup>12</sup>Según MADISON, “las dos grandes diferencias entre una democracia y una república son: primera, que en la segunda se delega la facultad de gobierno en un pequeño número de ciudadanos, elegidos por el resto; segunda, que la república puede comprender un número mayor de ciudadanos y una mayor extensión de territorio”. Para más información sobre la teoría de Madison, véase: DIETZE, G., *The Federalist: A Classic on Federalism and Free Government*, John Hopkins Press, Baltimore, 1960

<sup>13</sup>JEFFERSON, T. *A Bill for the More General Diffusion of Knowledge.*, 1779: Boyd, Papers of Thomas Jefferson, vol. 2, págs. 526-528

<sup>14</sup>En *El Federalista* número 10, Madison realiza una defensa de la democracia representativa, a la que se refiere como república, en contra del modelo democrático griego, al entender este último como un modelo donde peligraba la libertad individual. DIETZE, G., *The Federalist: A...*, *op. cit.*

Italia sin una sensación de horror y de disgusto por las distracciones que continuamente las agitaban y por la rápida sucesión de revoluciones que las mantenían en un estado de oscilación perpetua entre los extremos de la tiranía y la anarquía”<sup>15</sup>

De la vasta mayoría de argumentos empleados durante la Convención constitucional de 1787, se contiene una base esencialmente inspirada en los principios democráticos y republicanos, que conllevó la constitución de una gran democracia representativa sujeta por tres pilares básicos: República, División de poderes y Federalismo. Sin duda, como se puede inferir de lo expuesto, es evidente que el modelo democrático norteamericano sirvió como modelo inspirador para la constitución de las democracias europeas.

### 1.3.3. Francia

En la Francia revolucionaria de finales del siglo XVIII también se planteó la alternativa de democracia directa versus democracia representativa. Por un lado, MONTESQUIEU consideraba que la teoría de la soberanía popular no podía llevarse a la práctica si no era a través de una serie de limitaciones, basadas en la idea de que el pueblo por sí mismo no estaba totalmente capacitado para adoptar decisiones políticas<sup>16</sup>. En relación con esta idea, se encuentra su famosa teoría de la división de poderes como mecanismo indispensable para asegurar la libertad y la seguridad de los ciudadanos<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup>ALEXANDER, H., *et alii*, *The Federalist Papers*, Penguin, New York, 1987.

<sup>16</sup>MONTESQUIEU, C.L., *Del Espíritu de las leyes. Libro II, Cap. 2*. Edición utilizada: Madrid. Tecnos 1987. “El pueblo es admirable cuando realiza la elección de aquellos a quienes debe confiar parte de su autoridad, porque no tiene que tomar decisiones más que a propósito de cosas que no puede ignorar y de hechos que caen bajo el dominio de los sentidos. Sabe perfectamente cuándo un hombre ha tenido tales o cuales triunfos; por ello está capacitado para elegir un general. Sabe cuándo un juez es asiduo y la gente se retira contenta de su tribunal porque no ha sido posible sobornarle cosas suficientes para que elija un pretor. Le impresiona la magnificencia o las riquezas de un ciudadano: basta para que pueda elegir un edil. Son estos hechos de los que el pueblo se entera mejor en la plaza pública que el monarca en su palacio. Pero, en cambio, no sabría llevar los negocios ni conocer los lugares, ocasiones o momentos para aprovecharse debidamente de ellos”.

<sup>17</sup>*Ibidem*. Libro XI. Cap. 6. “La libertad política de un ciudadano depende de la tranquilidad de espíritu que nace de la opinión que tiene cada uno de su seguridad. Y para que exista la libertad es necesario que el Gobierno sea tal que ningún ciudadano pueda temer nada de otro.

Cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad, porque se puede temer que el monarca o el Senado promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente”.

Por otro lado, ROUSSEAU entendía la libertad como una característica natural del hombre, y resolvía la posible contradicción entre la libertad individual y el poder soberano del Estado mediante la fórmula del pacto o contrato social: “encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental cuya solución da el contrato social”<sup>18</sup>

En lo que al modelo de Estado se refiere, ROUSSEAU creía que la única forma de gobierno legal posible se daba en un Estado republicano donde primara el principio de participación directa de sus ciudadanos: “la soberanía no puede ser representada por la misma razón de ser inalienable; consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad no se representa: es una o es otra. Los diputados del pueblo, no son ni pueden ser sus representantes, son únicamente sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no ratifica, es nula. [...] La idea de los representantes es moderna; nos viene del gobierno feudal, bajo cuyo sistema la especie humana se degrada y el hombre se deshonra”<sup>19</sup>.

La contraposición entre participación directa e indirecta también aparece claramente diferenciada en el pensamiento de SIÈYES y CONDORCET<sup>20</sup>. El primero de ellos, defiende la representación indirecta como elemento esencial del concepto de Nación. Incluso la desvincula de las elecciones, ya que entiende que los representantes lo son por el mero hecho de encarnar la voluntad general, y no porque hayan sido elegidos. No obstante, tal y como pone de manifiesto AGUIAR DE LUQUE<sup>21</sup>, SIÈYES establece una serie de límites garantes del principio de soberanía popular, entre el que cabe destacar la existencia de una Constitución ratificada por el pueblo que deberá ser respetada por todos los poderes. Es lo que en la actualidad se conoce como Referéndum constitucional. Las ideas de SIEYÉS fueron las que inspiraron la Constitución de 1791, en la cual se implantó una Monarquía constitucional al estilo inglés, adoptando el

<sup>18</sup>ROUSSEAU .J.J., *El contrato social*. Cap. VI

<sup>19</sup>MONTESQUIEU, C.L., *Del Espíritu....op cit.*, Libro III. Cap. XV.

<sup>20</sup>Para una profundización de las teorías sobre la representatividad de Sièyes y Cónorcet, véase: MÁIZ SUÁREZ, R., “Estado constitucional y Gobierno representativo en E.J Sieyès”, en *Revista de estudios políticos*, núm. 72, Madrid, 1991, págs. 45-88, y MÁIZ SUÁREZ, R., “Las teorías de la democracia en la Revolución francesa”, en *Política y sociedad*, núm. 6-7, Madrid, 1990, págs. 65-84.

<sup>21</sup>AGUIAR DE LUQUE, L., *Democracia Directa y Estado Constitucional*. EDERSA. Madrid, 1977

principio de representación como el más adecuado de participación del pueblo en la formación de la Ley.

CONDORCET, por su parte, realiza una combinación entre las ideas rousseauianas de democracia directa con el sistema representativo. Señalando a este último como una “verdadera democracia”, pues también expresa la voluntad general de los ciudadanos. De esta forma, intenta romper con la falsa concepción de usar el término “democracia” para referirse, única y exclusivamente, a la participación directa. CONDORCET fue el principal redactor e inspirador del proyecto de elaboración de la nueva Constitución de 1793, en la cual aparecieron mecanismos muy novedosos de participación directa, como el referéndum facultativo o la iniciativa popular.

La utopía de la democracia ateniense volvió a resurgir en Francia con los Jacobinos<sup>22</sup>, quienes no conformes con el sistema de representación de la Asamblea optaron por crear una breve dictadura revolucionaria (1793 -1794) fundamentada en los principios de democracia pura.

La Revolución Francesa ha supuesto para el pensamiento democrático el paradigma universal de lucha por los derechos de participación del pueblo en la vida política en su máxima expresión. Sin embargo, el trascurso de la historia en Francia nos demuestra que la mayoría de las sociedades actuales no permiten instaurar un sistema de participación directa al estilo ateniense, y que, por tanto, han venido adoptando el ideal democrático mixto.

## **2. El modelo democrático en la Constitución Española de 1978**

Con la consolidación del sufragio universal a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, la calificación de Estado democrático se afianza. De ahí que, esta forma de gobierno se viera recogida en la mayor parte de los textos constitucionales internacionales tras la Segunda Guerra Mundial. En concreto, el modelo de democracia más extendido en el mundo es el modelo representativo, entre otras cuestiones, por

---

<sup>22</sup> Los jacobinos fue un grupo de demócratas radicales que hicieron una defensa a ultranza de las libertades y de la democracia que se convirtió en autoritarismo. Entre los jacobinos más destacados de la época se encontraba Robespierre, quién se convirtió tras la Revolución Francesa en presidente del Comité de Salvación Pública, época que se conoce como “el reinado del terror” por las muertes que se produjeron.

tratarse de un sistema práctico que permite la cesión del poder popular en virtud de un mandato representativo libre.

Sin embargo, en los últimos años son muchas las voces críticas al modelo actual de democracia representativa imperante en los países occidentales. Las razones esgrimidas por este sector crítico hacen alusión a la incapacidad de los gobernantes de gestionar la *cosa pública*, lo que conlleva irremediablemente a una pérdida de confianza política del electorado. Esta desconfianza se ve incrementada en períodos de crisis económica debido a las medidas drásticas adoptadas por los gobiernos que implican una reducción considerable de prestaciones y derechos.

En España, los rasgos configuradores del sistema democrático son la soberanía popular, el pluralismo político y social y el reconocimiento de la participación política. Así, la soberanía popular consagrada en el artículo 1.2 CE reafirma al pueblo español como titular del poder constituyente, si bien, las Cortes Generales como representantes del pueblo conforman el poder constituido tras el ejercicio del derecho de sufragio.

Nuestra Constitución consagra, a su vez, en el artículo 23 el reconocimiento de la participación política<sup>23</sup> en sus dos vertientes: activa y pasiva. En concreto, en el primero de los apartados de este precepto constitucional se recoge el sufragio activo en sus dos modalidades: la participación directa y la realizada por medio de representantes. Por su parte, en el apartado segundo se alude al llamado sufragio pasivo, o lo que es lo mismo, al derecho de todo ciudadano de ser elegido representante.

En este sentido, conforme al reconocimiento expreso en el artículo 23.1 CE a la participación en asuntos públicos, junto con el carácter representativo de las Cortes Generales y la prohibición del mandato imperativo (artículos 66 y 67 CE), podemos afirmar que la nuestra es principalmente una democracia representativa que complementariamente recoge mecanismos de participación directa. El Tribunal Constitucional lo ha denominado como un *tertium genus* llamado “democracia participativa”:

---

<sup>23</sup> La literalidad del art. 23.1 CE habla de participación en los asuntos públicos, pero la jurisprudencia constitucional entiende que se limita a “la representación política, con exclusión de otras posibles representaciones de carácter corporativo, profesional, etc” (STC 119/1995, de 17 de julio. FJ 2). Por otra parte, el Tribunal considera que de los dos apartados del art. 23 CE se derivan “dos derechos que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y de pluralismo político consagrados en el art. 1 de la Constitución” (ATC 71/1989, de 20 de abril. FJ 3).

*STC 119/1995, de 17 de julio: “Es evidente que este entendimiento de la participación a que se refiere el artículo 23.1 no agota las manifestaciones del fenómeno participativo que tanta importancia ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales y al que fue especialmente sensible nuestro constituyente. De hecho, el texto constitucional es rico en este tipo de manifestaciones. En unos casos, se contiene un mandato de carácter general a los poderes constituidos para que promuevan la participación en distintos ámbitos: así, el artículo 9.2 CE contiene un mandato a los poderes públicos para que faciliten la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, y el artículo 48 establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural. En otros casos, el constituyente ha previsto formas de participación en ámbitos concretos algunas de las cuales se convierten en verdaderos derechos subjetivos, bien ex constitutione, bien como consecuencia del posterior desarrollo por parte del legislador [...]. Se trata, como es fácil apreciar, de formas de participación que difieren no sólo en cuanto a su justificación u origen, sino también respecto de su eficacia jurídica que, por otra parte, dependerá en la mayoría de los casos de lo que disponga el legislador [...]. Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en un tertium genus que se ha denominado democracia participativa”<sup>24</sup>.*

La participación política por medio de representantes es la propia de las elecciones periódicas celebradas para elegir a los miembros de las diferentes instituciones (STC 51/1984, de 25 de abril FJ 2), ya sea en el ámbito estatal, con las elecciones al Congreso y al Senado (art. 68.1 y 69.2 CE); en el ámbito autonómico, para elegir a los componentes de las diferentes asambleas legislativas (art. 152.1 CE); como en el ámbito local, para determinar la composición de los Ayuntamientos (artículo 140 CE).

Por su parte, nuestro texto constitucional también recoge a lo largo de su articulado, en palabras del Tribunal Constitucional, TC en adelante, diferentes “supuestos en los que la toma de decisiones políticas se realiza mediante un llamamiento directo al titular de la soberanía” son los llamados mecanismos de participación directa (STC 119/1995, FJ.3), entre los que encontramos el referéndum<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Para un análisis más profundo sobre el papel del referéndum consultivo y las consultas populares como mecanismos propios de una democracia directa dentro de la democracia representativa española, véase BUENO ARMIJO. A., “Consultas populares y referéndum consultivo: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 177, Madrid, septiembre-diciembre, 2008, págs. 195-228.

(art. 149.1.32 CE), la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE), el sistema de concejo abierto (art. 140 CE) o el derecho de petición ante las Cámaras (art. 29 y art. 77 CE).

Igualmente, junto a la participación política del ya mencionado derecho fundamental del art. 23 CE, nuestro texto constitucional alude en multitud de ocasiones a otras formas de participación popular entre las que se encuentran:

- Participación en la Administración de Justicia a través de la acción popular y el jurado (art. 125 CE)
- Participación en la Administración Pública a través del derecho de audiencia de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten (art. 105 CE)
- Acceso de los grupos sociales y políticos a los medios de comunicación públicos (art. 20.3 CE)
- Participación en el ámbito educativo, a través por ejemplo de los Consejos escolares (art. 27.5 y 7 CE)
- Participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural, por ejemplo, a través de los Consejos de la Juventud (art. 48 CE)
- Derecho de audiencia de las organizaciones de consumidores en cuestiones que puedan afectarles (art. 51.2 CE)
- Participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la vida o al bienestar general (art. 129.1 CE)
- Participación en la empresa (art. 129.2 CE)
- Participación en la planificación de la actividad económica y el papel del Consejo Económico y social como órgano consultivo del gobierno en materia social y económica. (art. 131.2 CE)

En resumidas cuentas, el Tribunal Constitucional a través de numerosa jurisprudencia ha dejado claro que nuestra Constitución “diseña un sistema de

participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa” (STC 76/1994. FJ3).

Se observa claramente, por tanto, la intención del constituyente español de consolidar la democracia española como una democracia representativa, y no directa. Si bien, tal y como se ha podido inferir de los párrafos anteriores, ha dejado un cierto margen de participación del ciudadano, entendiendo por tanto que estos mecanismos conforman un *tertium genus* denominado democracia participativa, a medio camino entre la democracia representativa y la democracia directa (STC 119/1995, FJ 6).

### **3. La aceptación del modelo democrático**

Entendemos la democracia como una forma de gobierno donde el pueblo se configura como la única fuente de poder legítima. La democracia, como sistema de gobierno, ha sido generalmente aceptada en los países europeos desde la segunda mitad del siglo XX, tras el fin de los regímenes totalitarios acontecidos en países como Italia, Alemania o la propia España<sup>26</sup>. Por esta razón, en la actualidad la constitucionalización de la democracia supone también, además de la definición de la forma de gobierno, su carácter de principio jurídico que, sustentado a su vez en los principios de igualdad y libertad, inspira a los poderes públicos.

Siguiendo la teoría de DAHL<sup>27</sup>, la democracia es actualmente aceptada como la mejor forma de gobierno del Estado por diez razones concretas:

1. *La democracia evita la tiranía*: los derechos democráticos permiten que sea el pueblo quien elija a sus gobernantes evitando así el gobierno de autócratas y líderes que gobiernan despóticamente en favor sólo de sus intereses.

A este respecto, y precisando a DAHL, se podría dar el caso de que un gobierno democrático también fuera tirano. Véase como ejemplo el supuesto de un país donde su sistema electoral dejara al margen a determinados partidos políticos por no haber

---

<sup>26</sup> Tanto el fascismo italiano personalizado en la figura de Benito Mussolini, *Il Dulce*; como el nacional-socialismo de la Alemania de Adolf Hitler, el *Führer*; coinciden a grandes rasgos en las causas originarias del mismo: una crisis de carácter socio- económico tras la Primera Guerra Mundial (paro, pobreza, etc), así como una crisis institucional y política que trajo aparejada un debilitamiento de los partidos e instituciones imperantes y un surgimiento de los partidos de masas.

<sup>27</sup> DAHL. R., *La democracia. Una grúa para los ciudadanos*, Taurus, 1999.

alcanzado un porcentaje concreto de votos (barrera legal). Hechos como éste hacen pensar precisamente en la idea de que el criterio imperante de la mayoría a veces puede dar lugar a una falta de representación constante de las minorías, para quienes el gobierno representa la llamada “tiranía de la mayoría”.

2. *La democracia garantiza a la ciudadanía los derechos fundamentales:* un sistema democrático lleva aparejado intrínsecamente el reconocimiento de derechos políticos y sociales con carácter efectivo.

3. *Asegura un mayor ámbito de libertad personal a sus ciudadanos.*

4. *Protege los intereses fundamentales de las personas.* Con esta afirmación se entiende que DAHL alude de forma muy genérica a los llamados derechos económicos, sociales y culturales.

5. *Crea una oportunidad de autodeterminación en las personas que lo conforman.* Entendiéndose, por tanto, que bajo el paraguas de la soberanía popular es el propio ciudadano quien elige a sus representantes, y por ende las leyes que le obligan.

No obstante, nuevamente habría que matizar que, debido a la complejidad de las democracias actuales en el mundo occidental, no es viable la regla de la unanimidad. Así pues, se parte de la existencia intrínseca de una ciudadanía conforme con las reglas del juego democráticas y que por tanto deben aceptar, dentro de un sistema proporcional, las reglas de la mayoría.

6. *En un Gobierno democrático las decisiones tomadas son fruto de un largo y profundo proceso de reflexión, lo que nos hace actuar como personas moralmente responsables.*

Se trata de una ventaja, podríamos decir, con un marcado carácter psicológico, a través de la cual DAHL manifiesta la idea de que a través del proceso democrático se nos da la oportunidad de vivir bajo normas que provienen de nuestras propias decisiones. Por ello, gracias precisamente al proceso democrático actuamos como personas moralmente responsables.

7. *Promueve el desarrollo humano.* Entendiéndose que en los países con sistemas políticos democráticos se dan las condiciones necesarias para el libre desarrollo de la personalidad de los individuos.

8. *Fomenta un alto grado de igualdad política entre los ciudadanos*<sup>28</sup>.

En último lugar DAHL añade dos nuevas ventajas de la democracia moderna en contraposición a los sistemas no democráticos.

9. Por un lado, el autor considera que *entre democracias modernas no existen guerras*, y, por otro lado

10. *creo que los países con gobiernos democráticos tienden a ser más prósperos que los no democráticos.*

No obstante, y quizás debido a que esta manifestación la realizó el autor a finales del siglo XX, se deduce que en la actualidad estas premisas no se sustentan, al menos de una forma categórica. Veamos a continuación algunos ejemplos que dan muestra de ello.

En primer lugar, es cierto que entre países democráticos es más difícil encontrar enfrentamientos bélicos que entre países dictatoriales. Sin embargo, el mundo, y en concreto las relaciones internacionales, han dado un giro de 180 grados tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 sobrevenidos en Estados Unidos. Fue precisamente a partir de estos acontecimientos cuando determinadas democracias occidentales, lideradas por el gobierno estadounidense, emprendieron diversos ataques en países con regímenes dictatoriales, como fue el caso de Irak o Afganistán. Este tipo de sucesos han dañado la calidad democrática de algunos Estados, ya que se han auto-atribuido la posesión de una superioridad moral basada en los principios democráticos, que los ha llevado a tomar la decisión de ocupar militarmente zonas para intentar, entre otras cosas, implantar allí un régimen democrático.

En segundo lugar, si precisamente algo ha provocado la crisis mundial sufrida en los últimos años, ha sido el aumento importante de las desigualdades económicas y sociales internas entre ciudadanos de países democráticos. Sobre estas consecuencias tendremos ocasión de profundizar al final de este Capítulo, y a lo largo de todo este estudio de una forma más intensa.

---

<sup>28</sup> DAHL rechaza categóricamente la idea de la tutela política en manos de expertos con la siguiente afirmación: “Entre adultos, ninguna persona está tan definitivamente mejor cualificada que otras para gobernar como para dotar a cualquiera de ellas de autoridad completa y final sobre el gobierno del Estado”. DAHL. R., *La democracia. Una...*, *Ibidem.*, pág.87.

Igualmente, tampoco podemos avalar completamente esta teoría de DAHL si atendemos al ejemplo de China. Desde comienzos del siglo XXI el gigante asiático ha demostrado una gran capacidad para crecer económicamente a un ritmo vertiginoso, llegando a convertirse en 2014 en la primera potencia económica mundial<sup>29</sup>. Precisamente, China no es un ejemplo de sistema de gobierno democrático puesto que siguen existiendo restricciones de derechos y libertades de la ciudadanía.

A modo de conclusión, podemos considerar acertada la idea genérica de DAHL sobre la aceptación del régimen democrático como el mejor sistema de gobierno posible, puesto que evita gobiernos tiranos y crea un escenario en el que, gracias al reconocimiento de derechos y libertades, los ciudadanos se ven capacitados para ejercitar su responsabilidad moral. Sin embargo, la gran recesión iniciada en 2008 ha supuesto un cuestionamiento de los cimientos sólidos de las democracias occidentales que analizaremos en los siguientes apartados. Por todo ello, al menos en lo que a prosperidad democrática se refiere, no podemos sostener hoy la idea de DAHL como verdad absoluta.

#### **4. Democracia y crisis económica**

##### **4.1. *Introducción***

El contenido de esta investigación se centra en la inclusión del Gobierno Abierto como respuesta al gran cambio social que está teniendo lugar desde hace aproximadamente poco más de una década en el mundo occidental. Por tanto, es inevitable, entre otras cuestiones, perfeccionar el sistema democrático generalmente aceptado en el siglo XX, para dar cabida a nuevos elementos acordes a la Sociedad del siglo XXI.

En los últimos años, una existencia cada vez mayor de una Sociedad globalizada e interconectada viene reclamando un nuevo sistema de gobierno que garantice la soberanía del pueblo de forma más efectiva que la hasta ahora conocida. Estamos

---

<sup>29</sup> S. MAZO, E., “China es ya la primera potencia mundial”, en [www.expansión.com](http://www.expansión.com), Publicada: 8.10.2014 (Fecha de consulta: abril de 2016)

asistiendo, sobre todo desde la llegada de la crisis financiera mundial de 2008, a lo que muchos autores han denominado, una verdadera crisis democrática<sup>30</sup>.

A continuación, se realizará un breve análisis sobre cómo el cambio en el modelo de sociedad ha implicado el surgimiento de un movimiento en auge que demanda una transformación en la, hasta ahora consagrada, democracia representativa. Para ello, se atenderá a la idea de sociedad jurídica y políticamente organizada, por lo que hablaremos de la idea de “Estado”, y en concreto, de la configuración actual de los elementos que lo constituyen.

Hasta ahora se ha realizado de forma genérica un análisis histórico en el que se ha podido observar cómo evolucionaba la concepción democrática a la par que variaba el modelo de Estado. No obstante, conviene hacer un pequeño recordatorio sobre el concepto de Estado y los diferentes modelos que se han sucedido, para poder entender el cambio al que se enfrenta el mismo en nuestros días, ya que éste será el tema del que nos ocuparemos en los siguientes apartados.

En lo referente al concepto propio de Estado, y debido a su carácter amplio, nos quedamos por el pronunciado por LUCAS VERDÚ: “El Estado es una sociedad territorial jurídicamente organizada con poder soberano que persigue el interés general”<sup>31</sup>. De dicha definición se aprecia claramente los tres elementos que constituyen el Estado: el territorio, el pueblo “sociedad territorial jurídicamente organizada”, y el poder “con poder soberano”.

Se podría atender a multitud de perspectivas para estudiar el Estado, sin embargo, teniendo en cuenta el ámbito de estudio de este trabajo, nos centraremos en la idea de Estado como organización política.

A lo largo de la historia, todas las formas de sociedad, por muy pequeñas que fuesen, han estado organizadas políticamente de alguna manera, constituyendo lo que

---

<sup>30</sup> Entre los autores que hablan de la existencia de una crisis democrática encontramos a DELLA PORTA, D., *Can democracy be saved?: participation, deliberation and social movements*, Polity Press, Cambridge, 2013. Igualmente HERMET, G., en *El invierno de la democracia*, Los libros del lince, Barcelona, 2008 argumenta que en realidad la democracia está desapareciendo, para ser sustituida por unos regímenes en los que apenas se mantiene la apariencia de la soberanía popular. Por su parte, CASTELLS, M., en *Comunicación y poder*, Madrid, Alianza Editorial, 2009, págs. 376-392 habla de la actual desaparición de la confianza pública y la crisis de legitimidad política y crisis democrática.

<sup>31</sup> LUCAS VERDÚ, P. y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. *Manual de Derecho Político*. Editorial Tecnos, Madrid, 1987, pág.33.

podríamos llamar una verdadera comunidad política. En este sentido, el concepto de Estado surge al inicio de la Edad Moderna en Europa, concretamente en el Renacimiento, siendo MAQUIAVELO el primer pensador que llamó *Stato*<sup>32</sup> a esta forma de organización política.

Desde entonces, el Estado en Europa ha vivido diversas transformaciones, siendo el Estado absoluto el imperante entre los siglos XV a XVIII, cuya forma de gobierno principal tenía la forma de monarquía absoluta, caracterizada por la existencia de un poder político unipersonal ilimitado, concentrado en la persona del monarca, emperador o príncipe; quien se atribuía la facultad de ser el representante de Dios en la Tierra y en cuyo nombre se ejercía la justicia.

El llamado derecho divino de los reyes traía consigo la incuestionabilidad y obediencia de sus súbditos. Todo el derecho provenía de la voluntad del monarca, quien actuaba en nombre de Dios, de ahí que el único límite aceptado era el propio del derecho divino. Sin embargo, durante el siglo XVI el aumento de revueltas de ámbito religioso, como las protagonizadas por católicos y hugonotes<sup>33</sup>, dieron lugar a un replanteamiento del marcado carácter divino del absolutismo. En este sentido, autores como BODIN y HOBBS se pronunciaron a favor de una cierta secularización del pensamiento, aun manteniendo la defensa de la monarquía como la mejor de las formas posibles de Estado<sup>34</sup>.

Con la llegada de las ideas racionalistas propias de la Ilustración, así como con la presión ejercida por la burguesía para alcanzar un mayor peso político y económico en la sociedad, el Antiguo Régimen y el ideal de Estado absoluto comienzan a desintegrarse. Se abre así, una nueva etapa revolucionaria que concluirá con un nuevo

---

<sup>32</sup> MAQUIAVELO, N., *El Príncipe*, 19.<sup>a</sup>, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1988, pág. 12

<sup>33</sup> Se denominaban *hugonotes* a los protestantes franceses que adoptaron las ideas de Juan Calvino. Para un análisis en profundidad sobre los conflictos entre hugonotes y católicos véase: BEZIÁNDEBUSQUETS, E., *Los hugonotes en la Francia del siglo XVII. Tensiones sociales y culturales*. Tucumán. Publicaciones de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Tucumán, 2002

<sup>34</sup> En su obra *Los seis libros de la República*, BODIN define la República (entendida en su acepción de Estado) “al recto gobierno de varias familias y de lo que es común, con poder soberano”. De esta definición se desprenden varias ideas: el carácter de gobierno recto ajustado al derecho natural y divino, la unidad principal personificada en la familia y la separación entre propiedad privada y común. (BODIN. J., *Los seis libros de la República*, Paris 1576. Ed. P. Bravo Gala. Tecnos. Madrid. 1985. Libro I, Capítulo II). Igualmente, BODIN habla de soberanía entendida como “poder absoluto y perpetuo de una República” (*Idem*. Libro I, Capítulo VIII). Por su parte, HOBBS promueve la secularización de la monarquía a través de su idea del *Leviathan*, en la cual hace uso del concepto de contrato social como herramienta de conformación del absolutismo (HOBBS, T., *Leviatán*, trad. de Sánchez Sorto, Manuel, Fondo de Cultura Económica, México, 1940, pág. 140)

modelo de Estado, el Estado liberal, durante cuya vigencia se consolidan las ideas capitalistas que favorecían un mayor peso económico y político de la clase burguesa<sup>35</sup>.

Del conformismo burgués con el sistema absolutista se pasó a una actitud más progresista, la cual reclamaba una mayor libertad económica y social. Este inconformismo se materializó en las llamadas revoluciones burguesas acontecidas en Inglaterra, Norteamérica y Francia a finales del siglo XVIII. La plasmación jurídica de estas ideas tuvo lugar con la aprobación de normas tan emblemáticas, histórica y jurídicamente hablando, como: la Constitución Norteamérica de 1787, la Declaración de Derechos del hombre y del ciudadano de 1789, la Constitución Francesa de 1791 y la Constitución de Cádiz de 1812.

Entre las características que definían al Estado liberal encontramos desde el punto de vista económico, una gran protección de la propiedad privada<sup>36</sup> junto con una economía regida bajo las leyes propias del mercado, y no del Estado. Asimismo, en lo referente a las relaciones entre el Estado y la sociedad, se caracterizaba por ser un Estado individualista donde se aseguraba el principio de igualdad formal ante la ley.

Habrá que esperar a finales del siglo XIX para que se vislumbre una nueva transformación del Estado liberal que, sin dejar de ser liberal, incorpore elementos más democráticos: ampliación del derecho de sufragio y efectividad de derechos y libertades. En concreto, se buscaba la materialización de la igualdad, esto es, la igualdad en la aplicación de la ley, ya que hasta ahora la única igualdad asegurada era la igualdad formal. Esta etapa histórica, desde el punto de vista de la Teoría del Estado, es la que se conoce como Estado democrático o Estadoliberal.

Tras la Segunda Guerra Mundial se implanta en Europa Occidental un nuevo modelo de Estado, el Estado social<sup>37</sup>, con base en, lo que algunos autores como

---

<sup>35</sup> La frase *Laissez faire et laissez passer, le monde va de lui même*, “Dejen hacer, dejen pasar, el mundo va solo», pronunciada por primera vez por el fisiócrata Jean-Claude Marie Vicent de Gournay, en el siglo XVIII, se ha convertido en el himno del ideal liberal- capitalista que se levantó contra el intervencionismo del gobierno en la economía.

<sup>36</sup> Un ejemplo de la importancia de la propiedad privada de los ciudadanos lo encontramos en el Discurso Preliminar de la Constitución de Cádiz de 1812, “Nada arraiga más al ciudadano y estrecha tanto los vínculos que le unen a su patria como la propiedad territorial o la industrial afecta a la primera”. DE ARGÜELES, A., *Discurso preliminar a la constitución de 1812*, Madrid, CEC, 1989, pág.10.

<sup>37</sup> HERMAN HELLER fue en 1929 el primer constitucionalista que utilizó la expresión “Estado social”, concretamente “Estado Social de Derecho”. Para él, en palabras de ISIDRE MOLAS, “la sociedad capitalista estaba regida por normas creadas por el Estado y por normalidades que escapaban a las decisiones de los ciudadanos (...) El Derecho debía desbordar el marco de lo político para entrar en el

CONTRERAS PELÁEZ han denominado “consenso socialdemócrata”<sup>38</sup>. Se trataba de un pacto político y social entre los actores sociales y políticos de la época (partidos políticos de ideología socialdemócrata, conservadora y liberal; organizaciones empresariales; sindicatos; etc) con el fin común de garantizar un verdadero Estado del Bienestar<sup>39</sup>.

El Estado del Bienestar, o *Welfare State* como lo denominan en el mundo anglosajón, se define en palabras de AGUDO ZAMORA como “aquella modalidad de organización del poder político en la comunidad que comporta una responsabilidad de los poderes públicos en orden a asegurar una protección social y un bienestar básico para los ciudadanos”<sup>40</sup>.

Con la llegada del Estado social no se pretendió una desaparición del sistema económico capitalista, sino que se persiguió una modalidad intermedia que permitiera ampliar los derechos fundamentales a todos los individuos y eliminar así las desigualdades que sufría la mayor parte de la población. Por esta razón, se consideró necesaria la intervención del Estado en materias económicas y asistenciales en determinadas situaciones, conviviendo con el sistema de libre mercado. Resultado de ello son los llamados derechos económicos y sociales que han incorporado las Constituciones Europeas de la segunda mitad del s.XX, entre las que se encuentra la Constitución Española de 1978.

El modelo de Estado Social sufrió una gran crisis y cuestionabilidad en los años setenta debido a la crisis económica mundial, también conocida como crisis del petróleo, ya que la situación económica impedía al Estado hacer frente a todas las políticas sociales e intervencionistas que venía asumiendo. Precisamente, como posteriormente tendremos ocasión de explicar de una forma más amplia, el Estado del

---

marco de los social, para avanzar hacia una democracia más democrática, más socialista.”. MOLAS, ISIDRE, *Derecho Constitucional*. Ed. Tecnos. Madrid, 2001, pág. 59.

<sup>38</sup> CONTRERAS PELÁEZ, F.J. en 1996, cuando habla sobre el problema de la legitimidad del poder político en la actualidad se refiere al posible fin del consenso socialdemócrata. Igualmente, en los ochenta, el conocido sociólogo angloalemán RALF DAHRENDORF definió la política europea tras la segunda guerra mundial como el reino del “consenso socialdemócrata”. Para un estudio en profundidad sobre la ruptura del consenso socialdemócrata, así como los efectos que ha conllevado en la Europa occidental, véase FONT OPORTO, P., “Ruptura del consenso socialdemócrata y crisis del modelo de Estado, en *Revista de Fomento Social* núm. 67., 2012, págs. 211-250.

<sup>39</sup> Existe una idea generalizada que sitúa las desigualdades económicas y sociales como causantes del estallido de la Segunda Guerra Mundial, de ahí que con la implantación del Estado Social se pretenda eliminar dichas desigualdades para no provocar otra época de conflictos bélicos.

<sup>40</sup> AGUDO ZAMORA, M., *Estado social y felicidad*. Laberinto. Madrid, 2006. Pág. 43.

Bienestar se ve fuertemente dañado en períodos de crisis económica, e incluso sirve de argumento para los gobernantes de partidos más liberales, para romper con las políticas de carácter intervencionista.

#### **4.2. Crisis del modelo de Estado en España**

Desde la llegada de la crisis económica iniciada en 2008 coincidiendo con la caída del banco estadounidense *Lehman Brother*<sup>41</sup>, España ha visto cómo se tambaleaban los cimientos del Estado del Bienestar, y cómo muchos de los preceptos constitucionales no gozaban de la misma protección que en tiempos de bonanza. En este sentido, a continuación, se realizará un análisis sobre la pérdida de efectividad de algunos preceptos y el cambio de modelo que en los últimos años está sufriendo el Estado Español.

En primer lugar, cabría hacerse la siguiente pregunta: ¿es la crisis económica la causante del desmantelamiento del Estado social o, por el contrario, el aumento de la aplicación de medidas neoliberales ha propiciado la situación de crisis mundial? Está claro que la respuesta a esta pregunta dependerá de a quién le sea formulada. Así, por ejemplo, los partidos políticos más liberales se escudarán en la situación de crisis para emprender sus políticas de recortes en derechos de carácter prestacional aludiendo a razones de fuerza mayor.

Cabe destacar, por tanto, que en el último siglo cada vez que ha existido un período de crisis económica, ésta ha traído aparejada a su vez un período de crisis política y social que ha puesto de relieve la necesidad de abrir el debate sobre la eficacia o no del modelo de Estado vigente.

---

<sup>41</sup>BARCELATA CHÁVEZ, H., considera como causa fundamental del comienzo de la crisis financiera en Estados Unidos “la incapacidad de pago de los préstamos hipotecarios de miles de personas que tenían créditos Sub-Prime. Muchos de ellos contratados con pago de sólo intereses o con opciones de amortización negativa, que al cambiar a préstamos totalmente amortizados (pago de intereses y capital) propició el incremento de los pagos a realizar dejando sin posibilidad de pagar a los deudores, que de por sí tenían un pobre historial crediticio y una nula capacidad de pago, lo cual ya se sabía”. BARCELATA CHAVES, H "La crisis financiera en Estados Unidos" en *Contribuciones a la Economía*, abril, 2010.

Por todo ello, se aprecia en la actualidad un claro debilitamiento del consenso socialdemócrata<sup>42</sup> sobre el modelo de Estado alcanzado tras la Segunda Guerra Mundial en Europa Occidental. Así pues, los defensores de la economía de mercado acusan al modelo de Estado Social de ser el causante de la situación de crisis económica vivida en Europa desde el año 2008, debido a la inversión desmesurada en políticas asistenciales realizada durante los años precedentes. Sin embargo, otros sectores<sup>43</sup> consideran que es precisamente el sistema capitalista el único culpable de esta situación.

Ante la amenaza constante tras el estallido de la crisis de la incapacidad de determinados países, la mayor parte de ellos de la zona sur de Europa, de cumplir con las obligaciones de deuda; se instaura en Europa la idea generalizada de la necesidad de aplicar una política de ajustes que conlleve irremediabilmente un paquete de medidas de austeridad.

Las hasta ahora consideradas minorías que se veían afectadas por el sistema capitalista pero no suponían un problema para la democracia representativa, pasan a ser un grupo más numeroso, debido a la política de austeridad y su impacto en mayor medida a la clase media. Esto originó un problema económico y social: económico, puesto que, en un país desarrollado como es España, un aumento de presión fiscal y reducción de derechos sociales sobre la clase trabajadora provoca una insostenibilidad del sistema capitalista, ya que el mayor peso en el consumo de un país recae en las clases medias. Y, por otro lado, se produce también un problema de envergadura social, o más bien, político- social, al no verse representada dicha clase en las instituciones que actúan en su nombre, puesto que precisamente las medidas más drásticas recaen sobre ellos, e incluso, en ocasiones, se les culpabiliza de la situación de crisis<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup>Para más información sobre los factores determinantes del consenso socialdemócrata tras la Segunda Guerra Mundial, y la implantación del modelo de Estado Social, véase FONT OPORTO, P., "Ruptura del consenso socialdemócrata y crisis del modelo de Estado", en *Revista de Fomento Social* núm. 266 (abril-junio 2012), págs. 211-250.

<sup>43</sup> Durante los años más duros de la crisis económica fueron numerosos los postulados jurídicos y económicos que apostaban por medidas de fomento del consumo y de la necesidad de un nuevo contrato social. Entre ellos podemos destacar una Tribuna del diario *El País*, donde deja patente esta idea frente a la instauración de medidas de recortes: COSTAS, A., "Capitalismo, desigualdad y democracia" *El País*, 20 de julio de 2014. Disponible en: [https://elpais.com/economia/2014/07/16/actualidad/1405522160\\_465727.html](https://elpais.com/economia/2014/07/16/actualidad/1405522160_465727.html) (Fecha de consulta: octubre 2017)

<sup>44</sup> En el año 2012, la entonces Ministra de Empleo y Seguridad Social, Fátima Báñez, durante su intervención en el Pleno de Presupuestos del Congreso afirmó que "España ha vivido mucho tiempo por encima de sus posibilidades". Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Núm. 33, X Legislatura, 22 de mayo de 2012, pág.15. Disponible en:

Desde un punto de vista económico, se parte de la idea de que en España prevalece un sistema de economía mixta de mercado. Desde el primer momento nuestro texto constitucional nos deja claro en su art. 1.1 CE que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho”. Igualmente, existen determinadas normas que componen la Constitución Económica donde es fácil percibir elementos propios del Estado Liberal, como son: el reconocimiento de la propiedad privada (art. 33.1 CE), y en especial, la libertad de empresa y la economía de mercado (art. 38 CE). Se debe destacar que, en la redacción de nuestra Constitución, se recogió 30 años después del consenso de posguerra la implantación del modelo de Estado Social. De ahí que no se aluda en la definición propiamente al liberalismo económico, pues se sobreentiende que bajo la denominación de Estado Social se presume una convivencia entre un sistema económico capitalista con la intervención del Estado.

La doctrina y jurisprudencia constitucional han destacado en lo que a la configuración del Estado Social se refiere, la conexión inseparable del artículo 1.1 CE con el artículo 9.2 CE, el cual realiza un mandato a los poderes públicos para lograr que los valores de libertad e igualdad sean reales y efectivos, así como para promocionar la participación ciudadana en todos los ámbitos públicos<sup>45</sup>.

Debemos partir de la convicción de que la crisis económica y financiera no debe entenderse como un freno al modelo social y democrático actual, sino todo lo contrario. Son, precisamente, aquellas situaciones límites vividas en los últimos años, las que han derivado un replanteamiento del modelo de Estado. Es decir, han ofrecido la oportunidad de estudiar nuevas fórmulas que lo mejoren, de tal forma que ante una nueva situación parecida exista en nuestro ordenamiento jurídico un marco normativo que impida, entre otras cuestiones, desvirtuar el propio modelo de Estado Social.

Las posibles alternativas al modelo existente son tan amplias como el margen ideológico existente entre un sistema totalmente liberal fundamentado en la mano

---

[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/PL/PL\\_033.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/PL_033.PDF) (Fecha de consulta: octubre 2017)

<sup>45</sup> La STC 3/1983, de 25 de enero, afirma en su fundamento jurídico 3º que: “el artículo 9.2 de la CE cuando impone a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas [...] está superando el más limitado ámbito de actuación de una igualdad meramente formal y propugnando un significado del principio de igualdad acorde con la definición del artículo 1, que constituye a España como un Estado democrático y social de Derecho”.

invisible del mercado de ADAM SMITH<sup>46</sup>, y un sistema totalmente intervencionista, basado en los postulados keynesianos de incentivar la demanda mediante políticas sociales con el objetivo de aumentar la oferta. No obstante, sí parece existir un consenso sobre las razones por las cuales se ha llegado a cuestionar el modelo de Estado existente en nuestro país:

- Crisis de representatividad: los ciudadanos no se sienten representados por las instituciones y por aquellos elegidos a través del uso del derecho a sufragio.
- Los derechos sociales básicos no están plenamente garantizados, cayendo sobre ellos el mayor peso de los recortes en materia presupuestaria, y propiciando así un aumento de las desigualdades sociales. En especial, cabe destacar que las mujeres se han visto aún más vulneradas como consecuencia de la aplicación de estas políticas de austeridad, ya que, tal y como acertadamente afirma SALAZAR BENÍTEZ: “es evidente que en gran medida ellas han sido las principales receptoras de los beneficios del Estado Social, por ejemplo, al recibir determinadas prestaciones o al ocupar mayoritariamente determinados trabajos vinculados con «lo social», pero al mismo tiempo el modelo ha contribuido a mantener las estructuras que a ellas les impiden el ejercicio pleno de la ciudadanía”<sup>47</sup>
- La sociedad del siglo XXI dista mucho de la sociedad que votó en referéndum la Constitución de 1978 hace más de cuarenta años, tal y como se analizará en el segundo capítulo de este estudio. El nivel cultural y económico no es el mismo, las preocupaciones actuales, no coinciden con las de entonces, y todo ello, unido al uso generalizado de internet como herramienta de comunicación que nos hace vivir en un mundo globalizado y sobre informado de forma inmediata.
- Aumento del sentimiento nacionalista de determinadas autonomías<sup>48</sup>. destacando, por su repercusión, el proceso soberanista catalán, popularmente

---

<sup>46</sup> La idea de la mano invisible del mercado de ADAM SMITH podemos encontrarla en dos de las obras más reconocidas del autor: SMITH, A., *Teoría de los sentimientos morales*. Edición conmemorativa 70 Aniversario, México, 2004, y SMITH, A., *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*. Fondo Cultura Económica. México. 1990.

<sup>47</sup> SALAZAR BENÍTEZ, “Género, poder y ciudadanía”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Núm. Extra 5, (Ejemplar dedicado a: Revisar el pacto constituyente en perspectiva de género), 2017, pág. 65.

<sup>48</sup> Un análisis jurídico y sociológico en profundidad de la crisis territorial y, por tanto, constitucional, surgida a raíz del *procés* catalán la encontramos en: ALBERTI ROVIRA, E., “el conflicto de Cataluña

conocido como *procés*. La celebración de un referéndum ilegal de independencia el 1 de octubre de 2017, convocado por el entonces presidente de la Generalitat Catalana, así como la posterior declaración unilateral de independencia en el Parlamento de Cataluña, produjo como respuesta del Gobierno de España la intervención de la autonomía catalana mediante la aplicación del artículo 155 CE. Precisamente, estos acontecimientos recientes han vuelto a poner sobre la mesa el debate sobre el modelo territorial, y la necesidad o no de modificar el Estado de las Autonomías vigente desde la transición.

Las posibles soluciones, que se pondrán de relieve en los siguientes capítulos de esta investigación, pasan inevitablemente por una reforma constitucional de gran alcance que recoja las siguientes cuestiones:

- Un mayor blindaje de los derechos sociales, así como la inclusión de nuevos derechos, como por ejemplo el derecho a una renta mínima básica.
- Reconocimiento expreso del derecho de acceso a la información pública como una manifestación concreta de la libertad de información consagrada en el artículo 20.1.d) de la CE. Pues, el legislador español finalmente ha considerado el derecho de acceso a la información pública como un derecho derivado del artículo 105. b) CE “derecho de acceso a los archivos y registros administrativos”, de ahí la tramitación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno como ordinaria en lugar de orgánica.
- Mayores mecanismos de participación a nivel estatal, entre los que se encuentre un fomento en el uso del derecho de petición y otras iniciativas que favorezcan la participación ciudadana en asuntos públicos de su interés. Así como una mención expresa a las TIC como medio facilitador de mecanismos de participación de la ciudadanía en la Administración Pública.
- Reconocimiento constitucional expreso del principio de transparencia pública, incluyéndose como uno de los principios constitucionales del art. 9.3 CE.

---

como crisis constitucional”, en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del Estado, derecho público e historia constitucional*, Núm. 10. Oviedo, 2019. Págs. 299-341

A esta posible reforma constitucional habría que sumarle la reforma de otras leyes de gran trascendencia para la configuración del Estado democrático como son:

- La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General: se requiere una nueva ley electoral en la que se garantice un nuevo sistema de elección de los miembros del Congreso de los Diputados verdaderamente proporcional en función del número de votos total obtenido, modificando a su vez la circunscripción provincial y eliminando el sistema de listas cerradas, así como la barrera electoral del 3%.
- La Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos: la nueva norma debería incluir la transparencia como presupuesto inherente al funcionamiento del partido, a la vez que incluiría la obligación de realizar elecciones internas dentro de cada partido para elegir a su candidato. Igualmente, sería interesante también una modificación sustancial de la Ley de Financiación de Partidos Políticos e incluirla como un apartado más de la Ley de Partidos Políticos.

#### ***4.3. Una nueva vertiente de la crisis económica: la crisis político-jurídica.***

Uno de los mayores interrogantes que se plantea a los juristas es precisamente la relación directa entre la crisis económica, bautizada como la gran crisis, y la crisis institucional y política que han vivido recientemente numerosos países europeos, entre los que se encuentra España. No podemos plantear posibles soluciones a esta crisis del sistema político sin antes conocer las causas que nos llevaron a esta situación.

Existen varias razones que provocaron esta situación de descontento generalizado entre la población de los países europeos más afectados por la crisis, la mayor parte de ellos países del sur de Europa (Grecia, Italia, España o Portugal). A continuación, enumeraremos algunas de las más significativas.

En primer lugar, y como se tendrá ocasión de estudiar en profundidad en los siguientes apartados, una de las grandes consecuencias en las que ha derivado la crisis económica (que no podemos olvidar que antes de económica fue financiera) es la llamada crisis de representatividad. Los ciudadanos han dejado de confiar en sus

representantes democráticos y, por ende, han comenzado a sonar voces que reclaman un sistema de democracia más participativa<sup>49</sup>.

Así pues, hay que remontarnos a los inicios de la crisis, incluso a algún año antes, para encontrar la primera de las causas de esta desafección política: la negación y la falta de previsión por parte de los gobiernos e instituciones de la situación que se avecinaba, que en muchos casos sólo pusieron de manifiesto cuando la situación económica europea y del propio país era ya un hecho innegable<sup>50</sup>.

Igualmente, ya en plena crisis, cuando comenzaron a ponerse en práctica diferentes medidas políticas para paliar el efecto de ésta, la mayor parte de la ciudadanía se sintió abandonada por sus dirigentes y empezaron a florecer nuevos problemas sociales, hasta ahora inconcebibles en países desarrollados europeos, como los graves problemas de pobreza, pobreza energética e incluso desnutrición infantil<sup>51</sup>.

Otra de las causas que ha propiciado esta situación de descontento político e institucional ha sido ciertamente la falta de adaptación de las instituciones y la política a la sociedad actual. Por ejemplo, en un país como el nuestro, la sociedad actual se caracteriza precisamente por su tolerancia hacia nuevas formas de convivencia y hacia la inmigración. Es igualmente, una sociedad donde por primera vez en la historia

---

<sup>49</sup> Los movimientos sociales que comenzaron en plena crisis económica estuvieron encabezados por la concentración de jóvenes en la Puerta del Sol durante varios días que reclamaban una “democracia real”. Este movimiento denominado 15M por ser el primer día en el que tuvo lugar dicha concentración, (15 de mayo de 2011) fue extendiéndose por todo el territorio español, llegando a convocarse concentraciones similares en las plazas más céntricas de cada ciudad. Posteriormente, aparecieron nuevos movimientos sociales que se unieron para luchar por derechos concretos que habían sido maltratados durante la crisis económica, tales como la vivienda, con la creación de la “Plataforma de Afectados por la Hipoteca”, o “Stop Desahucios”. Otros movimientos muy numerosos, fueron las llamadas “mareas”, quienes reclamaban contra los recortes sufridos en la educación pública (marea verde) o en la sanidad (marea blanca).

<sup>50</sup> Cuando estalló la crisis financiera en el año 2008, el Gobierno español socialista emprendió una estrategia política dialéctica donde se evitaba pronunciar la palabra “crisis” y sustituirla por “desaceleración económica”. Este hecho fue precisamente uno de los graves errores que se le atribuyeron al presidente José Luis Rodríguez Zapatero y que le obligó a realizar un adelanto electoral por su falta de credibilidad. Fue el 9 de julio de 2009, durante una entrevista en televisión cuando el presidente afirmó: “En esta crisis, como ustedes quieren que diga, hay gente que no va a pasar ninguna dificultad”.

<sup>51</sup> En el informe que OXFAM INTERMÓN, realizó en el año 2013 denominado “La trampa de la Austeridad”, se hacía un llamamiento a Europa para que fuera consciente del amplio coste que estaba teniendo entre la población las políticas de austeridad, donde alertaba con datos significativos como que “en el año 2011, 120 millones de personas en toda la Unión Europea vivían en la pobreza”. Entre alguno de los preocupantes datos que arrojaba este informe encontramos referente al desempleo: “Tanto en España como en Grecia, la tasa de paro casi se triplicó entre 2007 y 2012, pasando del 8.3 % anterior a la crisis a más del 24%. En Irlanda, Grecia y España, la tasa de paro de larga duración se cuadruplicó entre 2008 y 2012”. En Portugal, la tasa de paro de larga duración creció desde el 4% de 2008 hasta el 7.7% de 2012, su nivel más alto desde 1992”. (Informe de OXFAM de septiembre de 2013, *La Trampa de la austeridad* ([www.oxfam.org](http://www.oxfam.org), fecha de consulta diciembre de 2016)

tenemos un porcentaje elevado de personas con estudios superiores<sup>52</sup>, y una sociedad en la cual la mayor parte de la población tiene acceso a internet y se encuentra por tanto sobre-informada, a la vez que tiene una inquietud cada vez mayor por temas políticos y sociales tal y como muestra su participación de forma activa en las redes sociales.

Ante este nuevo modelo social, se debería producir igualmente un cambio en profundidad del sistema político, social e institucional importante. En este sentido, apoyaríamos la tesis defendida por autores como ORTEGA y ÁLVAREZ CONDE<sup>53</sup>, que defienden la necesidad de plantear un nuevo contrato social, pues el existente que proviene de la posguerra en el caso europeo, y de la transición democrática en el caso de España, ha quedado obsoleto; y con él la normativa institucional básica que le acompañaba, como es la Constitución española de 1978.

### **5. La crisis de representatividad como oportunidad de cambio<sup>54</sup>**

Tras el breve repaso histórico de los modelos democráticos, comprobamos que tomando como paradigma las experiencias vividas en Atenas y/o en Roma, la disyuntiva radicaba en adoptar o bien una “democracia posible” o una, mal llamada desde nuestro punto de vista, “democracia real”<sup>55</sup>; entendiéndose la primera de ellas como el modelo adoptado durante la república romana, en contraposición del modelo ateniense de democracia directa pura.

---

<sup>52</sup> Según datos del INE de 2018, entre la población de 25 a 34 años un 38,4% de hombres y un 50,1% de mujeres tienen un nivel de formación correspondiente a educación superior.

<sup>53</sup> ALVAREZ CONDE considera necesario el planteamiento de un nuevo contrato social debido a varias razones: en primer lugar, considera que los supuestos son radicalmente distintos, por ser la actual sociedad una sociedad globalizada. En segundo lugar, entiende que se ha producido un cambio en los espacios públicos, y habla de la necesidad de un contrato social europeo. En tercer lugar, correctamente manifiesta el cambio de los titulares, pues en el anterior contrato social las mujeres fueron excluidas. En cuarto lugar, entiende que habría que plantearse la modalidad del sistema democrático, y, por último considera que es importante no olvidar que en la actualidad el poder también se encuentra globalizado. (ÁLVAREZ CONDE, E., “¿Es necesario un nuevo contrato social?”, en *Problemas actuales de derecho constitucional en un contexto de crisis*, dir. TUR AUSINA, R., Comares, Granada, 2015, págs. 60-62)

<sup>54</sup> Una parte importante de este epígrafe ha sido objeto de publicación previa por la misma autora de esta tesis doctoral en: MONTERO CARO, MD., “La crisis de representatividad como oportunidad de cambio hacia un nuevo modelo. El Open Government”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Núm. 17, 2019. Págs. 149-164.

<sup>55</sup> No debemos confundir el concepto “democracia real” con el de democracia directa, en tanto un modelo representativo también es un modelo de democracia real. En otras palabras, la democracia es cualquier forma de organización social que garantice la soberanía popular.

En España, por ejemplo, existe un movimiento social denominado “Democracia Real Ya”, también conocido por las siglas DRY, a quien se le atribuye, junto a otros movimientos sociales, la convocatoria de la gran manifestación del 15 de mayo de 2011 en la puerta del Sol de Madrid, conocida mundialmente como “15M” o “indignados”.

Es evidente que las sociedades actuales son mucho más complejas que la Atenas del siglo V a.C, son Estados cuya organización territorial engloba a multitudes de ciudades con inquietudes políticas, sociales, y culturales diferentes. Por ello, los intentos de restauración del modelo ateniense fracasaron, hecho éste que se tradujo en la connotación peyorativa del concepto “democracia” durante siglos.

De forma unánime, el modelo democrático representativo se alza como el más aceptado, pese a que son numerosos los movimientos que vienen reclamando en los últimos tiempos una mayor participación de la ciudadanía en asuntos políticos. No se trata de romper con el sistema representativo, sino de buscar mecanismos e instrumentos de participación popular que convivan con él.

Muchos de los inconvenientes históricos que hacían imposible llevar a la práctica un acercamiento al modelo de democracia directa podemos considerarlos superados gracias a las facilidades tecnológicas. Las nuevas tecnologías de la información y comunicación, (TICS, en adelante), y en particular, la aparición y extensión de internet, han modificado sustancialmente la forma de los ciudadanos de comunicarse, y esto es algo que debe ser estudiado en profundidad con el objetivo de perfilar el nuevo modelo democrático del siglo XXI: el *Open Government*.

La sociedad del siglo XXI, a diferencia de las sociedades precedentes, es sin duda una sociedad marcada por el “informacionismo” y la globalización, donde la unidad básica de comunicación es la web 2.0. Precisamente, gracias a la incorporación de internet en la vida política, el movimiento 15M en España en el año 2011 logró reunir a miles de personas contra el sistema político y creó un movimiento social que hoy en día sigue vivo a través de plataformas y partidos políticos. Igualmente, y entre otros muchos ejemplos, no podemos obviar el éxito de algunas campañas electorales como la norteamericana de 2008, donde es innegable que la presencia en la red del candidato Barack Obama supuso un antes y un después en la forma de hacer política.

La desafección política que vivimos en los últimos años viene precisamente provocada, entre otros motivos, por la que podríamos denominar “crisis de la representatividad”<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> En esta línea se sitúa PORRAS NADALES: “... si el análisis de la realidad contemporánea nos demuestra un cierto grado de bloqueo o disfuncionalidad progresiva en algunos de los elementos del

Como ya se ha tenido ocasión de percibir en otros períodos históricos, no es extraño que ante recesiones económicas de un país los habitantes de este cuestionen a sus políticos en su rol de gestores públicos de su dinero. Sin embargo, en esta ocasión, la crudeza de las consecuencias que ha aparejado, unida a la larga duración de esta, ha conllevado un descontento ciudadano de tal magnitud que ha originado una crisis institucional sin precedentes en la democracia española.

En anteriores crisis, como la vivida a comienzos de los noventa en nuestro país, era patente el desprestigio que sufría el partido político que ostentaba en ese momento el poder, dando como resultado un cambio de gobierno, otorgando esta vez la confianza en el partido de la oposición en cuyo mandato volvía a mejorar la salud económica del país. Este ha sido el presupuesto del bipartidismo imperante en España en los últimos 30 años, por el cual se castigaba en las urnas al partido de gobierno que no hubiera sido capaz de afrontar una situación económica negativa. Sin embargo, esta última crisis comenzó bajo el mandato de un gobierno socialista, quien precisamente por este motivo se vio obligado a adelantar las elecciones en 2011; y continuó con un gobierno del Partido Popular, quien, en pro de mejorar la situación económica, emprendió una serie de medidas de austeridad que acrecentó aún más la insatisfacción ciudadana. Todo ello ha dado lugar a la proliferación de numerosos movimientos sociales (indignados, marea blanca, marea verde, etc) y la creación de nuevos partidos políticos, como es el caso de Podemos o Ciudadanos que han roto con el modelo bipartidista imperante hasta entonces en España.

Es evidente que la mayor parte de la crisis de representatividad que experimenta la ciudadanía en nuestro país surge como consecuencia del descontento en el sistema político. Esta insatisfacción se ve reflejada en los últimos sondeos realizados, de tal forma que por primera vez en muchos años la política ha llegado a figurar entre los tres primeros motivos de preocupación entre los españoles. Asimismo, tal y como se desprende de la encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de

---

modelo teórico originario, fundamentalmente en las áreas del control y la responsabilidad, ello significa que tanto el incremento de la acción intervencionista del Estado como el desarrollo de las demandas sociales de mayor participación democrática, o de mayor presencia de los ciudadanos en la esfera pública, no sean traducido en una intensificación paralela de los circuitos comunicativos de la representación política, generando así un marco de relativa opacidad; y ello a pesar del considerable desarrollo experimentado por los recursos tecnológicos, que permitirían multiplicar las posibilidades informativas y comunicativas del sistema". En PORRAS NADALES, A.J. "El orden comunicativo de la representación política", en *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996.

septiembre de 2019<sup>57</sup>, al ser preguntados por la situación política del país, la mayor parte de los encuestados respondieron con “regular”, “mala” o “muy mala”. Pero lo que más llama la atención de esta encuesta es la escasa confianza en sus gobernantes y en la celebración de nuevas elecciones, ya que más de la mitad de los encuestados consideraban que la situación política en España es igual que el año pasado, e incluso, un 37,5% piensa que seguirá siendo igual en el plazo de un año.

**Tabla 1: Barómetro del CIS de septiembre de 2019, sobre percepción de la situación política española. Datos dados en tanto por ciento.**

<b>Pregunta 6: Refiriéndonos ahora a la situación política general de España, ¿cómo la calificaría Ud.: muy buena, buena, regular, mala o muy mala?</b>	
<b>Muy buena</b>	0,3
<b>Buena</b>	2,1
<b>Regular</b>	19,
<b>Mala</b>	39,
<b>Muy Mala</b>	37,
<b>N.S</b>	1,5
<b>N.C</b>	0,2

<b>Pregunta 7: ¿Cree Ud. que la situación política actual de España es mejor, igual o peor que hace un año?</b>	
<b>Mejor</b>	5,7
<b>Igual</b>	51,
<b>Peor</b>	39,
<b>N.S</b>	2,8
<b>N.C</b>	0,2

<b>Pregunta 8: ¿Cree Ud. que dentro de un año la situación política de España será mejor, igual o peor que ahora?</b>	
<b>Mejor</b>	14,
<b>Igual</b>	37,
<b>Peor</b>	28,
<b>N.S</b>	19,
<b>N.C</b>	0,3

**Fuente:** [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3260\\_3279/3261/es3261mar.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3260_3279/3261/es3261mar.pdf) (Fecha de consulta: octubre 2019)

Asimismo, no existe otro control político de nuestros representantes más allá de los mecanismos de control del poder ejecutivo en las Cortes Generales, lo que se

<sup>57</sup>Barómetro del CIS de septiembre de 2019 (preguntas 6, 7 y 9) Disponible en: [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3260\\_3279/3261/es3261mar.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3260_3279/3261/es3261mar.pdf) (Fecha de consulta: octubre 2019)

traduce en una lejanía con el electorado durante sus años de mandato. En este sentido, parece que es necesario configurar un sistema de control por parte de la ciudadanía, complementario al ya existente en el seno del Parlamento, de manera que diputados y senadores periódicamente rindan cuentas de las decisiones tomadas en sede parlamentaria, es lo que se conoce con la expresión *accountability*, término que se analizará en el siguiente capítulo.

Por otro lado, no debemos olvidar que la democracia representativa se sustenta también en la confianza del pueblo con su Parlamento, por tanto, es de suma importancia exigir una transparencia en el funcionamiento de las Administraciones públicas y de las personas que las componen, de tal forma que la ciudadanía tenga acceso a esa información pública sin más restricciones que las propias que se derivan del respeto a los derechos fundamentales.

Las corrientes contrarias a la apertura de nuevas vías de participación directa fundamentan su tesis en la ruptura que supondría del principio de representatividad<sup>58</sup>. Pero, probablemente no exista un mayor daño a la esencia de la democracia representativa que no garantizar medidas que conlleven la efectividad de esa representación durante todo el período del mandato.

No se trataría, pues, de desvirtuar la fórmula existente, simplemente de complementarla.

Es innegable que, más allá del ejercicio de sufragio o de la intervención en organizaciones sociales tradicionales, la ciudadanía debe tener una participación cada vez más activa en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos, gracias a las posibilidades que actualmente les proporcionan las TIC.

Sin embargo, es de vital importancia igualmente limitar la participación directa en los asuntos públicos, pues no tiene sentido someter al pueblo por ejemplo a consultas

<sup>58</sup>Una crítica negativa contundente al fomento de la democracia directa como respuesta a la crisis democrática actual la realiza RAMÍREZ NÁRDIZ, quien considera que: “mayor participación no equivale a mejor democracia. Una mayor participación sin una mejor representación puede desequilibrar los equilibrios de poder de la democracia, no mejorarla. La democracia participativa puede mejorar la democracia, pero utilizada para intereses y fines particulares puede llevar a justo lo contrario: el debilitamiento de las instituciones representativas y el excesivo fortalecimiento de un Ejecutivo libre de otro control que no sea el (supuestamente) ejercido por las masas constantemente movilizadas precisamente por dicho Ejecutivo”. RAMÍREZ NÁRDIZ, A., “¿Más participación igual a mejor democracia? Acerca de la crítica a la democracia participativa”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 94, UNED, 2015, págs. 183-218.

continuas como ocurre en Suiza<sup>59</sup>, ya que entre otras razones, España es un país con una amplia descentralización en lo referente a la potestad legislativa, por lo que resultaría tediosa la permanente y continua consulta a la ciudadanía de la mayoría de las decisiones adoptadas en las Cortes Generales, en el Parlamento Autonómico, e incluso en su Ayuntamiento. En este sentido, quizás el ámbito local sea el más propicio para implantar un mayor grado de participación directa, basándose simplemente en una razón de mayor proximidad de la Administración con el ciudadano.

Paralelamente, la realidad evidencia que no todos los ciudadanos tienen el mismo nivel de involucración política o implicación en la idea del interés común. De ahí, que sea fundamental el correcto funcionamiento de un sistema de representación de personas cualificadas para el cargo público, que implique una mayor transparencia en sus actuaciones y coexista con mecanismos de participación ciudadana, más allá del referéndum o de la iniciativa popular, que hagan posible una mejora de la calidad democrática.

## **6. Propuestas políticas de regeneración democrática**

En las campañas electorales celebradas en los últimos años en nuestro país: municipales, autonómicas y, en su mayor medida, en las generales, se ha puesto de relieve la importancia que está teniendo la crisis de representación política y su reflejo en la pérdida de votos de los partidos que hasta ahora se habían repartido el poder. Teniendo en cuenta este nuevo paradigma, en las primeras elecciones generales celebradas en diciembre de 2015<sup>60</sup>, tras el descubrimiento de numerosos casos de corrupción con el consiguiente hartazgo de la opinión pública, los programas electorales de la mayor parte de estos partidos no tardaron en incluir un apartado nuevo y de suma importancia denominado “regeneración democrática”, en el cual se incluyeron una serie

<sup>59</sup> En Suiza, por ejemplo, el artículo 141 de la Constitución reconoce el referéndum facultativo contra ley, que consiste en la facultad del pueblo de recoger cincuenta mil firmas contra una ley aprobada en el parlamento tras los cien días posteriores a la publicación en el boletín oficial. Asimismo, haciendo más evidente la diferencia cultural- política entre la ciudadanía suiza y española, basta citar como ejemplo la aprobación por parte del pueblo suizo de la subida del IVA y de otros impuestos como el de la gasolina, en votaciones populares.

<sup>60</sup> Numerosos medios informativos se hicieron eco de la preocupación de los partidos políticos por incorporar medidas de regeneración democrática entre sus propuestas electorales de cara a las elecciones generales de diciembre de 2015. Véase, por ejemplo: 20minutos.es., “El reto de combatir la corrupción y regenerar la democracia: las promesas de los partidos”, en [www.20minutos.es](http://www.20minutos.es), Publicada: 9.12.2015 (Fecha de consulta: febrero de 2016)

de medidas conducentes, entre otras cuestiones, a alcanzar un mayor grado de transparencia y participación ciudadana en pro de un gobierno más abierto.

A continuación, realizaremos un análisis en profundidad de los programas electorales de los cuatro partidos políticos que obtuvieron mayor representación parlamentaria en las elecciones generales celebradas el 20 de diciembre de 2015, en lo que a regeneración democrática y medidas de gobierno abierto se refiere, y posteriormente las compararemos con las incluidas en los programas de las últimas elecciones generales celebradas en nuestro país en la fecha de redacción de esta investigación, siendo, por tanto las del 28 de abril de 2019. En este último supuesto se mencionará también las particularidades del nuevo partido VOX, al haber obtenido representación parlamentaria por primera vez en la historia.

### **6.1. Elecciones Generales de 20 de diciembre de 2015**

#### *A) Partido Popular*

El Partido Popular<sup>61</sup> (PP, en adelante) no incluyó expresamente un apartado dedicado a regeneración democrática, aunque sí incorporó dentro del apartado “La España que queremos”, una serie de afirmaciones y medidas relacionadas con esta cuestión. Así, en concreto, aludió por un lado a la idea genérica de “Reivindicar la política y combatir la corrupción”, con compromisos específicos como:

- Cese de altos cargos ante la apertura de Juicio oral, potenciación de la Oficina de Recuperación y Gestión de los Activos en materia de corrupción y garantía de una rendición periódica de cuentas por parte de esta Oficina.
- Especialización de juzgados en materia de corrupción
- Desarrollo de la Ley de Transparencia, control de subvenciones públicas y mayor acceso a la información pública.

Por otra parte, y vinculada con la idea del gobierno abierto, el programa del PP añadió un apartado llamado “Una Administración más eficaz” con el que pretendían:

<sup>61</sup>*Programa para las elecciones generales de 2015 del Partido Popular*, <http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa2015.pdf> (Fecha de consulta: febrero de 2016)

- Culminar la reforma de la Administración Pública con el objetivo de reducir la burocracia y simplificar su labor.
- Fortalecimiento de la Administración Local y Provincial.
- Avanzar en la implantación generalizada de la Administración electrónica.
- Prestigiar y reconocer el trabajo de los empleados públicos.

El PP es de los cuatro partidos analizados el que menor contenido dedicó en su programa electoral de 2015 a esta materia, tal y como se observa del análisis comparativo realizado. No obstante, sí hizo una apuesta contundente en lo referente a la lucha contra la corrupción<sup>62</sup>.

#### *B) Partido Socialista Obrero Español*

El Partido Socialista Obrero Español<sup>63</sup>, por su parte, incluyó un apartado amplio denominado “la defensa de lo público: renovación democrática, política e instituciones al servicio de la ciudadanía”, en el que se incluyeron diversas propuestas de regeneración democrática y gobierno abierto, entre las que destacan:

<sup>62</sup> En concreto, en su programa electoral en el apartado “La España que queremos” se recogían las siguientes premisas en materia de corrupción:

- Aplicaremos siempre y en cada momento las medidas más contundentes contra aquellos cuyo comportamiento esté alejado de los valores éticos que rigen nuestra acción política. Los órganos internos del Partido Popular seguirán actuando con la máxima prontitud, objetividad y rigor, aplicando estrictamente los estatutos en casos de corrupción

- Todos los cargos del Partido Popular suscribirán una Declaración de Compromiso que significará la adhesión a nuestros principios éticos y tendrán la obligación de dimisión y serán suspendidos de militancia en caso de estar encausados en un proceso judicial con apertura de juicio oral y derivado de una causa de corrupción

- Incorporaremos la obligatoriedad de cese en el cargo para los Altos Cargos encausados por un delito de corrupción en el momento de la apertura de juicio oral, con la consiguiente suspensión y sustitución en el cargo público. Mantenemos nuestro compromiso de reducir los aforamientos e impulsar la adopción de las iniciativas necesarias, por los distintos sujetos legitimados, para limitar la atribución al Tribunal Supremo y a los Tribunales Superiores de Justicia de la competencia para el enjuiciamiento de autoridades y cargos públicos. La apertura de juicio oral también será causa de inelegibilidad absoluta.

- Potenciaremos la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos en materia de Corrupción dedicando los recursos económicos procedentes de los delitos por corrupción a luchar contra el fraude y resarcir a las administraciones perjudicadas por este delito.

- Garantizaremos una rendición periódica de cuentas por parte del responsable de la Oficina Recuperación y Gestión de Activos ante el Congreso de los Diputados para explicar los recursos económicos procedentes de los delitos por corrupción, así como su gestión y uso para resarcir a los perjudicados por el fraude.

<sup>63</sup> Programa para las elecciones generales de 2015 del Partido Socialista Obrero Español, [http://www.psoe.es/media-content/2015/11/PSOE\\_Programa\\_Electoral\\_2015.pdf](http://www.psoe.es/media-content/2015/11/PSOE_Programa_Electoral_2015.pdf) (fecha de consulta: 5 de febrero de 2016)

- Propuestas de democratización de las instituciones en una Europa federal. Cuestión que hubiera sido más acertada quizás incluir en un programa electoral vinculado a unas elecciones al Parlamento Europeo.
- Reforma del sistema parlamentario: reforma de los Reglamentos del Congreso y del Senado y mayor importancia de los debates parlamentarios.
  - Reforma del sistema electoral: modificación de la Constitución Española y de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General con el objetivo de mejorar la proporcionalidad, crear un sistema de listas desbloqueadas, facilitar el voto electrónico, reforzar el sufragio activo en las elecciones municipales a la ciudadanía europea, regular la celebración de debates electorales y posibilidad de ampliar el sufragio activo a mayores de 16 años.
  - Estatuto y condiciones del ejercicio de la política: límite de dos mandatos para ejercer la presidencia del Gobierno, un único sueldo para cargos públicos con responsabilidades, limitar los aforamientos, así como fomentar las sanciones para los cargos que no hagan públicas sus declaraciones de bienes patrimoniales.
- Propuestas de reformas para garantizar en las Administraciones Públicas servicios de calidad, entre las que encontramos:
  - Adaptación tecnológica
  - Mayor rendición de cuentas ante la ciudadanía
  - Optimización de la organización ministerial para reducir gastos e impulsar la colaboración entre Administraciones.
  - Impulso de un sistema de contratación pública transparente.
  - Mejora de los derechos de los empleados públicos
  - Impulso de un sistema de buen gobierno en las Administraciones Públicas englobando una mayor

participación, transparencia, ética pública y prevención contra la corrupción.

- Propuestas concretas en materia de transparencia, participación y gobierno abierto
  - Impulso de la estrategia estatal de gobierno abierto
  - Transformación de los portales web del gobierno en espacios de gobierno abierto.
  - Impulso de una cultura de participación: aprobación de una ley de participación y creación de un portal de participación.
  - Promoción del voluntariado
  - Incorporación del gobierno abierto en la formación del empleado público.
  - Potenciación de la iniciativa legislativa popular
  - Modificación y mejora de la Ley de Transparencia Estatal
  - Creación de la Oficina Ciudadana en el Congreso de los Diputados.
  
- Propuestas de reforma de los partidos políticos
  - Refundir la Ley de Partidos Políticos y la Ley sobre Financiación de los Partidos en una única ley.
  - Mayor participación de los afiliados en la elección de determinados cargos orgánicos.
  - Considerar los programas electorales como un compromiso vinculante con la ciudadanía por el que habría que rendir cuentas.
  
- Propuestas para luchar contra la corrupción:

- Revisión de los deberes y obligaciones de los funcionarios, autoridades y cargos públicos.
- Revisión de las normas de contratación pública.
- Fortalecimiento del posicionamiento de España en los espacios internacionales de lucha contra la corrupción (GRECO, OCDE, UN, etc)
- Regulación del acceso al ejercicio de representación de los intereses e influencia en la política (lobby)
- Revisión y reforma de los actuales delitos contra la Administración Pública.
- Creación de la Oficina Anticorrupción con actuación directa en el ámbito del sector público.
- Ampliación de los poderes del Tribunal de Cuentas.
- Fomento de medidas preventivas anticorrupción.

### *C) Ciudadanos*

Como era de esperar, los nuevos partidos que concurrieron en 2015 a las elecciones generales por primera vez en la historia de la democracia española incluyeron propuestas encaminadas a luchar contra la corrupción y basadas en la regeneración democrática y la transparencia como principio preventivo. De esta forma, se presentaban ante la ciudadanía como nuevas fuerzas políticas canalizadoras del espíritu crítico ante los numerosos casos de corrupción que salpicaban a los cargos públicos de los mal llamados “partidos tradicionales”. Evidentemente, el hecho de tratarse de nuevas formaciones hacía posible abanderar este tipo de propuestas con mayor confianza ciudadana, puesto que al no haber ocupado hasta el momento ningún cargo público importante a nivel estatal, facilitaba lanzar el mensaje desde la inexistencia de casos de corrupción entre sus filas. Por consiguiente, la regeneración democrática se ha convertido en partidos como Ciudadanos y Podemos en una medida de diferenciación clara respecto a sus rivales electorales.

En este plano, el discurso de Ciudadanos<sup>64</sup> se basó, y así sigue siendo en la actualidad, en su mayor medida en presentarse a sí mismo como nuevo partido promotor de la novedosa y necesaria etapa de regeneración democrática. A este respecto, no es de extrañar que su programa electoral para las elecciones generales de 2015 estuviera inundado de medidas de cambio en esta materia. En concreto, podemos apreciar estas sugerencias de cambio en dos de los apartados que componían su programa:

- Ciudadanos dedica un capítulo propio de su programa electoral a tratar el tema de la regeneración democrática e institucional, entre cuyas promesas cabe destacar las siguientes:
  - Incluir dentro de los derechos fundamentales el de protección de datos personales y el derecho de transparencia en el artículo 23 CE.
  - Inclusión de una nueva sección (sección tercera) dentro del capítulo II del Título I de la CE, donde se encuadren los siguientes derechos: el derecho a la salud, el derecho a la vivienda, el derecho y deber de protección ambiental y el derecho de los consumidores y usuarios (todos ellos recogidos en la actualidad como principios rectores de la política social y económica en el Capítulo III del Título I de la CE). Además de estos derechos, se pretende también la inclusión de nuevos derechos constitucionales como, por ejemplo: el derecho a los servicios sociales, el derecho de acceso al disfrute de los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general, así como el derecho a una buena Administración.
  - Políticos sin privilegios: Suprimiendo aforamientos, suplicatorios o indultos por corrupción política.
  - Despolitización de la Justicia: Supresión del Consejo General del Poder Judicial, asignando sus funciones al Presidente del

<sup>64</sup>*Programa para las elecciones generales de 2015 de Ciudadanos*, <http://servicios.lasprovincias.es/documentos/programa-electoral-ciudadanos-20D-2015.pdf> (Fecha de consulta: febrero de 2016)

Tribunal Supremo, asistido por dos Adjuntos. Será elegido por el Congreso de los diputados con el voto a favor de las dos terceras partes y entre magistrados del Tribunal Supremo con, al menos, 20 años de ejercicio en la carrera judicial y que no hubieran tenido vinculación con ningún partido político. Suprimir la posibilidad de que los parlamentos autonómicos propongan magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia.

- Una administración más eficiente basada en la supresión de las Diputaciones provinciales y del Senado, creando en su lugar un Consejo de Presidentes de las Comunidades Autónomas como cámara de verdadera representación territorial. Igualmente, se persigue la fusión de municipios para que puedan prestar servicios de forma conjunta.
- Una nueva ley electoral inspirada en el modelo alemán, donde la elección de los diputados se haga simultáneamente entre escaños unipersonales y listas proporcionales desbloqueadas, disponiendo en consecuencia, cada elector de dos votos.
- Asimismo, el programa electoral de Ciudadanos incluye otro apartado independiente denominado “La Administración al servicio del Buen Gobierno”, cargado de numerosas menciones a cómo actuar en caso de corrupción, entre las que destacan las siguientes:
  - Protección a los denunciantes de casos de corrupción.
  - Las personas que hayan sido imputadas<sup>65</sup> judicialmente por delitos relacionados con la corrupción no podrán presentarse en listas electorales ni ocupar cargos públicos mientras dure esta situación.

---

<sup>65</sup> El término “imputado” ha sido sustituido por el de “investigado” con la Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica, que entró en vigor el 6 de diciembre de 2015.

- Los partidos responderán por la corrupción de sus cargos públicos reactivando los mecanismos necesarios para exigir responsabilidad patrimonial subsidiaria a los responsables.
- Mejorar el funcionamiento de los partidos políticos creando un sistema de elecciones primarias para la elección de los candidatos que garantice la igualdad entre los mismos, sin excesivo número de avales u otras trabas orgánicas.
- Auditorías obligatorias externas para los partidos políticos.
- Prohibición de donaciones por parte de personas físicas o jurídicas que hayan tenido, tengan o puedan tener en el corto plazo relaciones económicas con la Administración. Prohibición que se extiende en el caso de Fundaciones u otras entidades ligadas a los partidos.

#### *D) Podemos*

En último lugar, se analizará el programa electoral para las elecciones generales de 2015 de Podemos<sup>66</sup> en lo que a regeneración democrática y Gobierno Abierto se refiere. En este sentido, lo primero que llama la atención es la estructura del propio programa, con una subdivisión en cinco grandes bloques denominados: democracia económica, democracia social, democracia política, democracia ciudadana y democracia internacional. Resulta curioso que en los grandes bloques temáticos siempre anteceda la palabra “democracia” en su denominación, algo que podríamos considerar como innecesario habida cuenta que al ser un partido democrático el que suscribe esas líneas todo lo que está contenido en ellas gozan por sí mismas de dicho carácter. No obstante, y siguiendo el objeto de estudio de esta investigación, nos detendremos en el análisis del bloque referente a la democracia política.

---

<sup>66</sup>Programa para las elecciones generales de 2015 de Podemos, <http://unpaiscontigo.es/programa/>(Fecha de consulta: febrero 2016)

- Se incluye la figura del referéndum revocatorio<sup>67</sup> en caso de incumplimiento del programa electoral.
- Se aboga por una reforma en los requisitos de presentación de una iniciativa legislativa popular, si bien no determina en qué términos debería hacerse. A su vez, incluye otras medidas de participación ciudadana (iniciativa de procesos deliberativos populares, iniciativa de veto popular, iniciativa de consulta popular y revocatorio popular ante las situaciones de pérdida de legitimidad de los representantes)
- Incluye también una reforma de los Reglamentos parlamentarios basados en tres aspectos fundamentales: mayor fuerza de la ciudadanía, mayor transparencia y control político de la actividad de las Cámaras y mayor reflejo de la pluralidad política.
- Al igual que el resto de los partidos políticos, Podemos considera también necesaria una reforma del sistema electoral para el Congreso de los Diputados, modificando aspectos tales como la circunscripción electoral (pasando a ser la Comunidad Autónoma) y una nueva distribución del voto basada en la fórmula de media mayor.
- Se pretende a su vez perfilar un nuevo modelo territorial basado en los principios de autonomía, subsidiariedad, eficiencia, responsabilidad y control democrático.
- Al igual que el también partido emergente Ciudadanos, Podemos también impone la obligatoriedad legal de presentarse a elecciones primarias por parte de los candidatos a presidir órganos ejecutivos de los partidos políticos.
- Derogación del llamado voto rogado y creación de una ley electoral que facilite el ejercicio de un derecho al sufragio de los españoles en el extranjero.
- Recoge también una serie de medidas encaminadas a la reforma del Tribunal Constitucional para evitar su politización.

---

<sup>67</sup> El referendo revocatorio es un mecanismo de democracia directa por el cual los ciudadanos pueden revocar el mandato de un gobernante durante el transcurso de este. En la actualidad este sistema está vigente a nivel estatal, por ejemplo, en Venezuela, Ecuador o Bolivia.

- Reducción de número de altos cargos, así como la eliminación de privilegios de los cargos electos y una mayor regulación de las incompatibilidades en los cargos públicos.
- Aprobación de una ley de profesionalización de la Administración Pública y recuperación de los derechos laborales en el sector público.
- Ampliación de la Ley de Transparencia adecuándola a los estándares internacionales, incluyendo así diversos cambios:
  - Reconocimiento expreso del derecho a la información como derecho fundamental.
  - Mejora de la accesibilidad del Portal de Transparencia y agilización de las solicitudes y peticiones de información.
  - Eliminación de la obligación del uso del DNI electrónico para realizar consultas.
  - Consideración de la transparencia como principio rector de la acción de gobierno.
  - Garantía de la independencia del Consejo de Transparencia
  - Obligatoriedad de la rendición de cuentas de las instituciones públicas.
- Aprobación de una ley integral para la regeneración democrática de las instituciones (Ley de Paredes de Cristal), con el objetivo de abrir los Parlamentos a la ciudadanía.
- Implantación de un Observatorio Ciudadano de Evaluación de Políticas Públicas y Rendición de Cuentas.
- Creación de una base de datos de contrataciones y licitaciones para que sea una información abierta y accesible.
- Desarrollo de un Plan Nacional contra la Corrupción y para la Transparencia Institucional coordinado por un organismo independiente del poder

gubernamental. Así como, mayor fortalecimiento de evaluación legislativa en materia de corrupción y política criminal.

- Aprobación de una nueva Ley de Financiación de Partidos Políticos que contemple un plan de prevención de delito específico para los partidos políticos, así como un aumento del plazo de prescripción de estos delitos.
- Creación de un Departamento de Recuperación de Activos envueltos en caso de corrupción.
- Redefinición del delito fiscal, considerando que existe el mismo con una cuota de 50.000 €, en lugar de la actual de 120.000€.

Por su parte, al igual que la mayor parte de los partidos que concurrían a estas elecciones generales, Podemos también mencionaba una serie de mejoras en el sistema judicial, como por ejemplo en lo referente al sistema de elección del Consejo General del Poder Judicial donde se dota a la ciudadanía de la facultad de elegir a 15 miembros de este. Igualmente, se preveía un régimen de auditoría pública del sistema judicial.

Por último, dentro del programa electoral de Podemos en lo que, según su propia nomenclatura, a “democracia política” se refiere, merece especial atención propuestas tales como: la creación de una Oficina de Derechos Humanos del Gobierno, la creación de una Agencia Estatal para la Protección de los Consumidores y la generalización de herramientas de software libre en pro de una Administración más abierta, segura y accesible, garantizando también una simplificación de los procesos administrativos.

## **6.2. Elecciones Generales de 28 de abril de 2019**

Siguiendo el mismo orden que en el análisis anterior, comenzaremos analizando el programa electoral del Partido Popular para las elecciones generales del 28 de abril de 2019, seguidos del Partido Socialista, Ciudadanos, Unidas Podemos, y en último lugar, haremos también un resumen de las principales medidas a este respecto sugeridas en su programa por el partido VOX, por considerarlo de gran transcendencia al haber obtenido 24 escaños en el Congreso de los Diputados, siendo la primera vez que se presentaban como partido propio a estos comicios.

Desde 2015, la situación política en España ha cambiado notablemente: tras estas elecciones ningún candidato obtuvo los votos necesarios para la investidura, por lo que no se pudo formar gobierno y tuvieron que disolverse las Cortes, convocando nuevas elecciones generales que acontecerían el 26 de junio de 2016, tras las cuales volvería a resultar investido como presidente del gobierno Mariano Rajoy. No obstante, debido, entre otras cuestiones a la ruptura del bipartidismo y por ende al acomodo que supone gobernar con mayorías contundentes en el Congreso y el Senado; esta XII legislatura no estuvo exenta de dificultades de gran trascendencia, entre las que cabe destacar el crecimiento del independentismo en Cataluña que culminó con un referéndum, no autorizado, el 1 de octubre de 2017<sup>68</sup> entre la población catalana, en el que debían posicionarse a favor o en contra de un Estado independiente. Por su parte, la debilidad del gobierno, así como la publicación de la sentencia de la Audiencia Nacional en la que vinculaba directamente al Partido Popular en la trama de corrupción conocida como “caso Gürtel”<sup>69</sup>, fue el desencadenante de una moción de censura presentada por el PSOE contra el gobierno, que culminó con la aprobación de ésta y la consiguiente investidura del candidato Pedro Sánchez, como nuevo presidente del Gobierno el 1 de junio de 2018<sup>70</sup>. Precisamente, la debilidad del nuevo gobierno surgido tras la moción de censura, que quedó patente en la no aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, trajo consigo un adelanto electoral el 28 de abril de 2019.

Todo este entramado de hechos históricos para nuestra democracia acontecidos en un período tan breve de tiempo supuso un cambio sustancial en las estrategias

---

<sup>68</sup> Para un conocimiento en profundidad sobre el *procés* en Cataluña véase: FERRERES COMELLA, V., “Cataluña y el derecho a decidir” en *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid. Núm. 37, 2016. Y ALBERTI ROVIRA, E., “El conflicto de Cataluña como crisis constitucional” *Op. cit.*

<sup>69</sup> GIL, A., “La sentencia de Gürtel marca el arranque de la moción contra Rajoy: Ábalos afirma que el PP es Gürtel y Gürtel es el PP”, *eldiario.es*, 31 de mayo de 2018. Disponible en: [https://www.eldiario.es/politica/sentencia-Gurtel-Rajoy-Abalos-PP\\_0\\_777272328.html](https://www.eldiario.es/politica/sentencia-Gurtel-Rajoy-Abalos-PP_0_777272328.html). (Fecha de consulta: agosto 2019); JULIANA, E., “La jugada Sánchez: así decidió el PSOE activar la moción de censura contra Rajoy”, *La Vanguardia*, 27 de mayo de 2018, Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20180527/443863833474/mocion-de-censura-psoe-rajoy-sentencia-gurtel.html>. (fecha de consulta: agosto 2019)

<sup>70</sup> ALBEROLA, M., “Pedro Sánchez, presidente del Gobierno tras ganar la moción de censura a Rajoy”, *El País*, 1 de junio de 2018, Disponible en: [https://elpais.com/politica/2018/06/01/actualidad/1527837969\\_067262.html](https://elpais.com/politica/2018/06/01/actualidad/1527837969_067262.html). (Fecha de consulta: agosto 2019); GAREA, F., “Sánchez tumba a Rajoy y llega a Moncloa con el Gobierno más débil de la democracia” *El Confidencial*, 1 de junio de 2018, Disponible en: [https://www.elconfidencial.com/espana/2018-06-01/mocion-censura-rajoy-pedro-sanchez-gobierno\\_1572631/](https://www.elconfidencial.com/espana/2018-06-01/mocion-censura-rajoy-pedro-sanchez-gobierno_1572631/). (Fecha de consulta: agosto 2019) Igualmente, para un análisis político y jurídico del éxito y consecuencias de la moción de censura véase: DELGADO RAMOS, D., “Teoría y práctica de la moción de censura. Notas críticas a propósito de la experiencia reciente” en *Revista general de derecho constitucional*, núm. 29, 2019.

electorales de los principales partidos concurrentes a las elecciones de 2019. La importancia de acabar con la crisis de representatividad se vio sustituida por una nueva crisis política: la crisis territorial, a razón de lo ocurrido en Cataluña. Por este motivo, no es de extrañar que esta cuestión fuera una de las más debatidas durante la campaña electoral y, por tanto, incluida con gran peso en los programas electorales. No obstante, pese a haber reducido su peso con respecto a las elecciones de 2015, haremos a continuación un breve repaso de las medidas sobre Gobierno Abierto y regeneración democrática incorporadas en los programas electorales de los principales partidos nacionales para las elecciones de abril de 2019.

#### *A) Partido Popular*

Siguiendo el mismo orden que en el análisis de 2015, comenzaremos con el Partido Popular, quien en 2019 presentó su programa electoral<sup>71</sup> como un conjunto de 10 objetivos, a los que denominó “contrato con los españoles” que servía como común denominador para los tres comicios que tendrían lugar en un breve espacio de tiempo: elecciones generales, municipales y autonómicas<sup>72</sup>. En referencia a la materia que nos ocupa en esta investigación, el PP dedicó dos de sus diez objetivos a la mejora de la democracia, por un lado, y a la concepción de una sociedad más abierta por otro. No obstante, aunque por el título pudiera parecer que hace alusión a propuestas sobre Gobierno Abierto, el objetivo décimo del PP sobre la apertura de la sociedad hace referencia a cuestiones de seguridad nacional, medidas contra el terrorismo, etc, por lo que no nos detendremos en explicar este punto.

Centrándonos en el objetivo número 9 denominado “una mejor democracia”, el PP aboga por una Administración más eficiente y transparente, considerando que “no es la sociedad la que debe adaptarse al Estado, es el Estado el que debe adaptarse a la sociedad”. Para ello proponen simplificar la burocracia innecesaria apostando por la digitalización y desintermediación, así como la coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas.

---

<sup>71</sup> Programa para las elecciones generales de 2019 del Partido Popular. Disponible en: [predhttps://elpais.com/especiales/2019/elecciones-generales/programas-electorales/pdf/pp.pdf](https://elpais.com/especiales/2019/elecciones-generales/programas-electorales/pdf/pp.pdf) (Fecha de consulta: agosto 2019)

<sup>72</sup> Además de las elecciones generales celebradas el 28 de abril de 2019, en España tuvieron lugar en este mismo año la celebración de elecciones municipales y autonómicas el 26 de mayo de 2019.

En lo que respecta a la Justicia, el PP aboga por un cambio de la LOPJ con el fin de garantizar la independencia en el sistema de elección de los vocales del CGPJ, de tal forma que los de procedencia judicial sean elegidos directamente por los jueces y magistrados. Asimismo, se plantean propuestas tendentes a la modernización de la planta judicial y mejora en las condiciones laborales de jueces y magistrados.

Por su parte, en el ámbito de la función pública, el PP plantea realizar un análisis riguroso de las ofertas de empleo públicas plurianuales y flexibles, y nuevos modelos de evaluación objetivos y transparentes, así como una apuesta clara por la transición digital en la Administración Pública, promoviendo servicios digitales accesibles para la ciudadanía. En este sentido, también propone la creación de un portal único para el acceso a todas las Administraciones, independientemente del ámbito geográfico al que representen.

Especial consideración merece la inclusión dentro de este objetivo noveno, de un apartado expreso dedicado a la transparencia y regeneración, entre cuyas propuestas se recogen:

- Reforma del reglamento del Congreso y del Senado para fortalecer la función de control al Gobierno.
- Restricción del uso del Decreto-Ley en períodos preelectorales.
- Mejora de la dispersión normativa
- Regulación del voto electrónico en los plenos municipales
- Regulación de la actividad de los grupos de interés mediante el registro de profesionales y empresas.
- Mayor transparencia en la financiación de los partidos políticos: control de préstamos y regulación del crowdfunding. Esta es la única mención que hace PP en su programa electoral a la corrupción, evitando en todo momento usar esa palabra.
- Mayor profesionalización del CIS

- Nueva Ley de Protección de la Información Clasificada que sustituya a la actual Ley de Secretos Oficiales y que incorpore las prácticas y estándares internacionales
- Finalizar con el modelo de Administrador único de la corporación de RTVE e impulsar un Gobierno corporativo guiado por los principios de profesionalidad, mérito y capacidad.
- Y en último lugar, hace una alusión expresa al Gobierno Abierto, comprometiéndose a su potenciación a través de: mejora del portal de transparencia con explicación clara y detallada de sus contenidos y mayor número de información incluida en el apartado de publicidad activa. Igualmente, abogan por el fortalecimiento del Consejo de Transparencia para garantizar su independencia y la suficiencia de recursos.

#### *B) Partido Socialista Obrero Español*

El Partido Socialista, por su parte, enumera tres objetivos básicos en los que se sustenta su programa electoral<sup>73</sup>: el conocimiento y la innovación, la reconstrucción y ampliación del Estado del Bienestar y la regeneración de las instituciones democráticas. Como podemos apreciar, hace una mención expresa a la regeneración institucional, apartado éste en el que nos detendremos.

Dentro del extenso título “Nuevos derechos para la ciudadanía en una sociedad digital, en un territorio cohesionado y con instituciones democráticas renovadas”, además de la cuestión catalana y temas de seguridad nacional, el PSOE alude expresamente a dos metas relacionadas con el Gobierno Abierto:

- “La creciente digitalización de nuestra sociedad”. En este epígrafe el PSOE lanza varias propuestas para conseguir dicha meta, como son:
  - la garantía de conectividad digital y la reducción de brechas de tipo geográfico o de género a través de: la creación de un bono

---

<sup>73</sup> Programa electoral para las elecciones generales de 2019 del Partido Socialista Obrero Español, disponible en: <https://elpais.com/especiales/2019/elecciones-generales/programas-electorales/pdf/psoe-programa-electoral-elecciones-generales.pdf> (Fecha de consulta: agosto 2019)

social de acceso a internet, espacios públicos de conexión, implantación de la nueva tecnología 5G, y mejora en los programas de incentivación de vocaciones científicas y tecnológicas en niñas y mujeres.

- Difundir y velar por el cumplimiento de una Carta de Derechos Digitales, como derechos de nueva generación incluidos en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales<sup>74</sup>.
  - Actualizar políticas de supervisión del mercado digital, competencia, fiscalidad y protección de datos personales.
  - Fomentar una Administración verdaderamente digital comprendida en una única plataforma, creando una Carpeta Ciudadana, a través de la cual los ciudadanos puedan comunicarse con la Administración, solicitar cita previa para realizar gestiones, acceder a trámites, consultar expedientes en curso o finalizados o recibir avisos y alertas.
  - Mayor formación en competencias digitales entre la población.
- “La necesaria regeneración de nuestra democracia”, compuesto por varias propuestas de gran impacto:
    - En primer lugar, la aprobación de un Plan Integral para garantizar la regeneración democrática, dependiente de un órgano de la presidencia, que incluya medidas legislativas, de autorregulación y el impulso a otras actuaciones.

---

<sup>74</sup> La Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales establece 15 nuevos derechos digitales relativos a: la neutralidad de Internet, el acceso universal, la seguridad digital, la educación digital, la rectificación en Internet, la actualización de informaciones en medios de comunicación digitales, la intimidad y uso de dispositivos digitales en el ámbito laboral, la desconexión digital en el ámbito laboral, la intimidad frente al uso de dispositivos de videovigilancia y de grabación de sonidos en el lugar de trabajo, la intimidad ante la utilización de sistemas de geolocalización en el ámbito laboral, la negociación colectiva, el olvido en búsquedas de Internet, el olvido en servicios de redes sociales y servicios equivalentes, la portabilidad en servicios de redes sociales y servicios equivalentes y el testamento digital.

- Lucha contra la corrupción a través de un Pacto de Estado que incluya una ley integral sobre la lucha contra la corrupción en la que tenga cabida también la protección del denunciante. Así como otras medidas normativas conducentes a la prevención del fraude, a la obligatoriedad en la rendición de cuentas de los cargos públicos y la regulación de las llamadas “puertas giratorias” donde exista un claro conflicto de intereses.
- Reforma de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno y aprobación de su Reglamento
- Supresión de los aforamientos salvo en el ejercicio de la actividad política propia del cargo.
- En el subapartado dedicado expresamente al Gobierno Abierto, se recogen, entre otras, promesas relativas al desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público, un impulso de la estrategia de Gobierno Abierto de forma transversal para todos los ministerios, mejora del portal de transparencia con un mayor peso de la publicidad activa, así como la aprobación de un Código Ético de conducta a seguir por el Gobierno y altos cargos.
- Con el objetivo de fomentar la participación y transparencia de esta, se prevé un Código de Buenas Prácticas como guía para la participación de las ONG’s y sociedad civil en los procesos de toma de decisiones en la vida pública. Asimismo, se pretende mejorar la cultura de la participación a través del impulso del voluntariado y la acción civil, y la supresión del voto rogado para los españoles residentes fuera del país.
- Se promueve igualmente, una reforma de la Ley General Tributaria para mejorar la tributación de las grandes empresas.
- En último lugar, el PSOE apuesta por una reforma en profundidad de los Reglamentos del Congreso y del Senado con

el objetivo de darle mayor agilidad a su funcionamiento y acercar el papel del parlamentario a la circunscripción electoral a la que representa. En este sentido, se impulsará un Código Ético de autorregulación parlamentaria sobre la conducta a seguir por los cargos electos.

### *C) Ciudadanos*

El programa electoral de Ciudadanos para las elecciones generales de 2019 se sustentaba en 14 grandes compromisos, que incluían a su vez un total de 175 medidas concretas. Al igual que Ciudadanos se alzó en 2015 como el gran defensor de la regeneración democrática, en 2019 también dedicó parte de sus promesas a esta tesis, eso sí, con un menor peso, puesto que la actualidad política del momento haría que la cuestión catalana y su defensa a ultranza de la aplicación en esta Comunidad Autónoma del artículo 155 de la CE, concentrara la mayor parte del esfuerzo electoral de esta formación política. No obstante, analizaremos brevemente las medidas en materia de Gobierno Abierto y/o regeneración democrática de este programa electoral.

Así pues, el segundo de los compromisos de Ciudadanos para los comicios de 2019 se titulaba: “tolerancia cero con la corrupción”, en el que se incluían las siguientes medidas:

- Lucha contra la corrupción, protección de los denunciantes y fin de privilegios políticos. Para ello prometen:
  - La supresión de los aforamientos políticos (parlamentarios del Congreso y Senado, Presidente del Gobierno y demás miembros del Gobierno, así como los aforamientos autonómicos)
  - Imposibilidad de ocupación de cargo público por aquellos imputados formalmente por delitos relacionados con la corrupción.

- La inclusión de un nuevo delito en el Código Penal sobre enriquecimiento injustificado de los cargos públicos.
- La aprobación de una Ley de Protección del Denunciante de casos de corrupción.
- Aprobación de una nueva Ley Orgánica de Partidos políticos que refuerce su democracia interna, transparencia y rendición de cuentas.
- Prohibición de los indultos a políticos condenados por corrupción, rebelión y sedición. Se trata ésta de una clara medida pensada para los procesados por el *procès* catalán.
- Medidas tendentes a limitar los supuestos de libre designación para la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios, revisando así el Estatuto Básico del Empleado Público y promoviendo una Ley de Función Pública estatal.
  - Aprobación de una Ley que garantice la plena independencia y autonomía presupuestaria de los organismos reguladores.
  - Actualización de la Ley de Defensa de la Competencia para asegurar la sanción de las prácticas abusivas.
  - Aprobación de una nueva Ley sobre Transparencia y Participación. La redacción exacta de esta medida es la de aprobación de una Ley Orgánica de Transparencia y Participación, por lo que el carácter orgánico que pretenden otorgar a la misma haría ya inviable que se hiciera a través de la reforma de la vigente Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno; y que, por tanto, dicha materia se tratara dentro de los derechos fundamentales de la sección primera, del capítulo segundo del título I de la CE.
  - Regulación de la actividad de los lobbies o grupos de interés<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> El 15 de septiembre de 2016 el Grupo Parlamentario de Ciudadanos presentó una proposición de Ley integral de Lucha contra la corrupción y protección de los denunciantes, la cual caducó en marzo de 2019

- Aprobación de una nueva Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas con un nuevo Estatuto Orgánico con el fin de reforzar su control y buen funcionamiento.
- Mayor control de contratos y subvenciones públicas, mejorando el acceso a toda la información sobre ellas, y mejorando su control.
- Mejora de la independencia y pluralidad de RTVE a través de la contratación de un nuevo Consejo de Administración formado por profesionales expertos e independientes. Así como, la realización de una auditoría de las televisiones autonómicas en referencia a su contenido y gasto innecesario.
- Medidas encaminadas a la modernización, agilización y eficacia del Poder Judicial.
  - Coincide con la medida propuesta por el PP referente a la necesidad de elección directamente por jueces y magistrados, de los doce vocales del CGPJ procedentes de la carrera judicial.
  - Reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal para exigir que el Fiscal General del Estado deba ser ratificado por una mayoría cualificada del Congreso (no indica cuál debe ser esa mayoría), con más de 25 años de ejercicio profesional y sin vinculación a algún partido político.
  - Mejora de los plazos en la investigación judicial de casos complejos de corrupción.
- Medidas tendentes a la lucha contra el fraude y la evasión fiscal
  - Aprobación de una Ley de Lucha contra el Fraude y la Evasión Fiscal.

---

al disolverse las Cámaras. De ahí, que nuevamente hayan incorporado esta propuesta de cara a las siguientes elecciones generales. Aunque, en esta ocasión hayan preferido, al menos electoralmente hablando, dividir las en dos normas independientes entre sí: una de ellas reguladora de los lobbies o grupos de interés y la otra sobre protección de los denunciantes.

- Mejora de los medios y la autonomía de la Agencia Tributaria.
- Impulso de una Ley de Derechos y Garantías del Contribuyente que facilite el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

#### *D) Unidas Podemos*

En lo que respecta a Unidas Podemos<sup>76</sup>, su programa electoral para las elecciones generales de 2019 incorporaba un apartado dedicado a las “Garantías Democráticas y de Ciudadanía” con las siguientes promesas y medidas que se enumeran a continuación:

- Prohibición de financiar las campañas electorales de los partidos políticos mediante créditos bancarios.
- Prohibición para bancos y fondos de ser propietarios de los medios de comunicación mediante la compra de acciones.
- Recuperar los 60.000 millones del rescate bancario, a través de la implementación de un impuesto a las transacciones financieras, así como una reforma del impuesto sobre sociedades en el caso de las grandes corporaciones, y también la creación de un impuesto específico a la banca.
- Reestructuración coordinada de las deudas públicas en el marco de la zona euro.
- Lucha contra los paraísos fiscales, promoviendo la creación de una Agencia Fiscal Internacional y de un impuesto global sobre la riqueza. Así como, la mejora en la transparencia y democratización de los nuevos Tratados internacionales comerciales, que deberán estar sometidos siempre a control parlamentario y, en su caso, a referéndum vinculante.

---

<sup>76</sup> La coalición de Izquierda Unida y Podemos, quienes ya concurren juntos a las elecciones de 2016 bajo el nombre de Unidos Podemos, cambió su denominación por el de Unidas Podemos de cara a su presentación a las elecciones generales, europeas y municipales de 2019, tratándose de una modificación simbólica cuyo objetivo es representar el carácter feminista de la formación.

- Compromiso de España con la paz y como país impulsor de la democracia internacional, entendida esta como la mejora de la democratización del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas mediante la creación de una Asamblea Parlamentaria en la ONU, que aborde temas como: cambio climático, situación de la mujer, desequilibrios del comercio internacional, migración y lucha contra paraísos fiscales. En el mismo sentido, Unidas Podemos promueve recuperar la jurisdicción universal volviendo a situar a España como país a la vanguardia en la lucha contra el incumplimiento de los derechos humanos.
- Acciones concretas en pro del derecho a la libre determinación del pueblo saharauí.
- Regular las puertas giratorias en política, altos cargos y en el Poder Judicial. Para ello prevén una ampliación a cinco años de la duración de la incompatibilidad para poder pasar al sector privado. Igualmente, será considerado delito los casos graves de puertas giratorias.
- Al igual que Ciudadanos, coincide en la necesidad de aprobar una norma que regule los lobbies o grupos de interés.
- Aprobación de un Plan Nacional contra la Corrupción que conlleve una reforma del Código Penal, introduciendo un delito sobre enriquecimiento ilícito de cargos políticos.
- Coincide con Ciudadanos y PSOE en la necesidad de suprimir aforamientos, pero en el caso de Unidas Podemos va más allá, pues también incluye la eliminación de la irresponsabilidad regia.
- Eliminar privilegios de los cargos electos, tales como: retribuciones nunca mayores a los cuerpos de funcionarios del Estado, revisión de los complementos económicos y eliminación de las indemnizaciones por cese.
- Amplia reforma de la ley electoral que englobe los siguientes puntos:
  - Sustitución del sistema D'Hondt por el de Sainte-Laguë, con el objetivo de aumentar la proporcionalidad del sistema de reparto de escaños.

- Hacer al Senado más proporcional, asimilándolo al sistema de elección del Congreso.
  - Derogación del voto rogado para aquellos que se encuentren fuera del país. Asimismo, se pretende crear una circunscripción electoral exterior con una representación proporcional a su número.
  - Mayor democratización y modernización de las campañas electorales, para lo que se pretende garantizar al menos dos debates, de los que al menos uno sea en la televisión pública. Igualmente, se promoverá un envío único de papeletas para ahorrar dinero público.
  - Reconocer el derecho de sufragio a partir de los 16 años.
  - Mejorar la regla de la paridad en las listas electorales y sustituirlo por las listas cremalleras, de tal forma que se asegure un mayor porcentaje de participación de mujeres.
- Obligación de realizar primarias en todos los partidos políticos
  - Fomentar la responsabilidad informativa y la ciudadanía crítica frente a las *fake news*, por lo que será necesaria una mejora educativa sobre alfabetización mediática y ciberseguridad.
  - Creación de un Observatorio Ciudadano de Evaluación de Políticas Públicas y Rendición de Cuentas.
  - Despolitización del Tribunal Constitucional para eliminar competencias ejecutivas, a través de la derogación de la reforma de 2015 de la LO del Tribunal Constitucional.
  - Reforma del sistema de elección del CGPJ a través de un sistema directo por la ciudadanía.
  - Modernización de la carrera judicial mejorando el sistema de acceso.

*E) VOX*

En último lugar, el partido liderado por Santiago Abascal, Vox, en su programa electoral para las generales de abril de 2019 se presentó como las “100 medidas para la España viva”<sup>77</sup>, entre las que recoge un breve título denominado “Ley electoral y Transparencia” compuesto por tres medidas:

- “Reforma del sistema electoral para que valga lo mismo el voto de todos los españoles y los Diputados respondan ante los electores y no tanto ante los partidos políticos. Una parte de los Diputados serán elegidos en distrito único nacional.
- Supresión de las cuotas (por sexo o por cualquier otra causa) en las listas electorales. Cada partido las elaborará de acuerdo con las decisiones de sus militantes.
- Control de los cargos públicos antes, durante y después de su mandato. Reforzar normativa incompatibilidades de los políticos tras el abandono de los cargos públicos y la exigencia de devolución de los caudales públicos”

Asimismo, también menciona la reforma del poder judicial, estableciendo que todos los miembros del Tribunal Supremo y del CGPJ sean elegidos por concurso de méritos de entre miembros del propio poder judicial. Por otro lado, prevé la eliminación del Tribunal Constitucional, pasando sus funciones a ser asumidas por una sala sexta del Tribunal Supremo.

Por último, en lo que respecta a la corrupción, Vox enuncia de forma muy genérica una medida consistente en la tipificación de un nuevo delito sobre “despilfarro público” en el Código Penal, la inhabilitación de los cargos públicos que hayan ayudado al aumento de la deuda por parte de los españoles, así como la exigencia de la devolución de aquellos fondos que hayan sido obtenidos de forma irregular.

De todo lo expuesto, es evidente que en el año 2015 se percibía una cierta preocupación por la crisis política, o crisis de representatividad que llegó a trascender a los partidos políticos. De ahí, que en los últimos años ya se hayan materializado algunas

<sup>77</sup> *Programa electoral para las elecciones generales de 2019 del Partido Político VOX*, disponible en: [https://www.voxespana.es/wp-content/uploads/2019/04/100medidasngal\\_101319181010040327.pdf](https://www.voxespana.es/wp-content/uploads/2019/04/100medidasngal_101319181010040327.pdf)  
(Fecha de consulta: agosto 2019)

medidas legislativas y políticas conducentes a la mejora de la confianza ciudadana. Por citar algún ejemplo encontramos la propia aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno<sup>78</sup>.

Otro ejemplo claro en los programas de 2015, y en algunos casos también en los de 2019, lo encontramos en la coincidencia de la mayoría de las fuerzas políticas sobre la necesidad de emprender una profunda reforma electoral que garantice la proporcionalidad, así como, un mayor control y persecución de los casos de corrupción de cargos políticos.

No obstante, además de las medidas citadas, es de suma importancia atacar el problema desde su origen, es decir, mediante una regulación del proceso de selección de los miembros que componen las listas electorales y de los cargos orgánicos dentro de un partido político. Se trata, por tanto, de fomentar una mayor democracia interna o democracia de partido, que garantice una mayor participación de los afiliados en el proceso de selección de los cargos políticos. Este es un apartado recogido por la mayor parte de partidos en sus programas, con la única excepción del Partido Popular y Vox.

El 10 de noviembre de 2019, fuimos convocados nuevamente a acudir a las urnas para elegir a nuestros representantes en el Congreso de los Diputados y en el Senado, puesto que, las ya comentadas elecciones generales celebradas en abril de ese mismo año no consiguieron poner de acuerdo a las diferentes formaciones políticas para la aprobación de una investidura. Teniendo en cuenta el breve espacio de tiempo que transcurrió entre unas elecciones y otras, menos de siete meses, los programas electorales de los distintos partidos políticos no fueron sustancialmente modificados en lo referente al tema que nos ocupa con respecto a los pasados comicios.

A la luz de estas consideraciones, queda suficientemente demostrado que tanto la transparencia como el buen gobierno, son aspectos que preocupan cada vez más a los ciudadanos y por ende a los gobernantes, donde la legislación no es más que un reflejo de la nueva necesidad demandada por la sociedad. Esta tendencia de convertir en

---

<sup>78</sup> Entre alguna de las medidas que contempla la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se encuentra la reciente creación de un Portal de transparencia estatal donde cualquier ciudadano puede realizar una solicitud de información pública, y donde se puede también recabar información institucional y descriptiva sobre la organización, estructura y funciones de los Ministerios y sus órganos vinculados o dependientes, así como, información relativa a los altos cargos y a los empleados públicos.

derecho positivo lo que hasta ahora había venido configurándose como un mero principio de buena fe de los poderes públicos, está presente tanto en el ámbito estatal como en otras comunidades autónomas que han aprobado o están en fase de elaboración de futuras leyes o medidas de fomento sobre transparencia y buen gobierno, leyes que estudiaremos con mayor profundidad en el capítulo dedicado a la Transparencia como pilar fundamental del *Open Government*.

Asimismo, teniendo presente la generalización de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en lo que respecta a la información recibida en campaña electoral, hace necesaria una reforma de la LOREG en la que, más allá de las cuestiones de publicidad electoral, se introduzca la obligatoriedad por ejemplo, de debates electorales televisados, pues tal y como afirma HOLGADO: “En este contexto, la mediatización de la vida política ha seguido siendo una constante y resulta innegable que el surgimiento y consolidación electoral de los nuevos partidos políticos habría sido impensable sin la intervención de los medios de comunicación”<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> HOLGADO GONZÁLEZ, M., “Publicidad e información sobre elecciones en los medios de comunicación durante la campaña electoral”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 40, 2017, pág. 483.

## CAPITULO II. HACIA UN NUEVO MODELO DE GOBIERNO: EL GOBIERNO ABIERTO

### 1. Nuevo modelo de sociedad: la Sociedad del Conocimiento y la Información.

Actualmente nos encontramos sumidos en un proceso de transformación social que, tal y como manifiestan autores<sup>80</sup> como BECK, GIDDENS y CASTELLS, daría por finalizado el modelo de sociedad imperante en la segunda mitad del siglo XX. En consecuencia, han sido numerosas las denominaciones que se han venido dando en las últimas décadas a este nuevo modelo de sociedad postindustrial: Sociedad de la Información, Sociedad del Conocimiento, Sociedad Red, etc. No obstante, hay que destacar que el nexo de unión de todas estas denominaciones radica en la generalización del uso y aplicación de las tecnologías de la información en el avance del conocimiento en un contexto global.

Debemos remontarnos a los años setenta para encontrar los primeros antecedentes de la nueva era social. Concretamente, la revolución de la microelectrónica<sup>81</sup> en los años cincuenta y sesenta, así como su consolidación en la década de los setenta en Estados Unidos, y su posterior difusión por el resto del mundo, supuso el inicio de una nueva era de la información. Así, en el año 1973, el sociólogo

---

<sup>80</sup> BECK se centra en el fenómeno de la globalización, y analiza cómo el Estado- Nación por sí mismo ya no es suficiente para garantizar las condiciones adecuadas de convivencia y seguridad, sino que es necesario partir de una concepción cosmopolita de la sociedad que reconozca la diversidad. Esta filosofía de BECK aparece suficientemente desarrollada en su *Manifiesto Cosmopolítico*, dejando patente la necesidad de repensar el progreso de la sociedad teniendo presente los nuevos retos transnacionales a los que debería hacer frente. Este manifiesto se encuentra en la Introducción de la obra: BECK, U., *La Sociedad del riesgo global*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 2002.

Por su parte, GIDDENS pone de relieve la cuestionabilidad de todos los descubrimientos e información que poseemos debido a la aparición de nuevos descubrimientos. Se produce un auto-cuestionamiento constante de la racionalidad moderna, producida precisamente por el surgimiento de riesgos e incertidumbres autogenerados. Véase en: GIDDENS, A., “Modernidad y auto-identidad”, en *Las consecuencias perversas de la modernidad: modernidad, contingencia y riesgo*, coord. por. JOSEXTO B., Anthropos Editorial, Barcelona, 1996, págs. 33-72.

<sup>81</sup> Los avances en tecnología microelectrónica han permitido agrupar diferentes circuitos en una única unidad física ocupando un mínimo espacio y componentes hardware más potentes y con un menor coste.

DANIEL BELL hizo patente el fin de la sociedad industrial con la llegada de la llamada *Information Society* o Sociedad de la Información<sup>82</sup>.

Por su parte, el sociólogo DRUCKER<sup>83</sup> recogió este cambio social pronosticando la necesidad de incorporar progresivamente a la sociedad trabajadores con mayores conocimientos, para así poder hacer frente al nuevo modelo societario, en el cual el conocimiento sustituye al trabajo, a las materias primas y al capital como principal fuente de productividad, crecimiento y desigualdades sociales.

En la década de los sesenta y setenta, la sociedad experimentó diversos cambios respecto a la etapa inmediatamente anterior. En este sentido, por ejemplo, tuvo lugar un aumento considerable de investigaciones en el sector industrial<sup>84</sup>, una expansión también de actividades económicas basadas en el conocimiento<sup>85</sup> y, por ende, un aumento de la capa social de trabajadores con alta cualificación académica<sup>86</sup>. Este nuevo marco social se asentaba por tanto en un nuevo modelo de sociedad más científica que requería a su vez de un mayor conocimiento por parte de los agentes sociales

Uno de los mayores exponentes en esta materia es sin duda MANUEL CASTELLS, a quien debemos multitud de estudios<sup>87</sup> y debates en torno al nuevo modelo de sociedad. Concretamente, CASTELLS se refiere a la Sociedad del

---

<sup>82</sup> BELL, en su libro *El advenimiento de la sociedad posindustrial* formula que el eje principal por el que se moverá la sociedad será el conocimiento teórico en la cual la economía girará también en torno al sector servicios, y cuya estructura profesional será preferentemente de trabajadores técnicamente cualificados. Este tipo de sociedad está orientada hacia el progreso tecnológico y la evaluación de la tecnología y se caracteriza por la creación de una nueva tecnología intelectual como base de los procesos de decisión. (BELL, D., *Advenimiento de la sociedad post-industrial*. Alianza. 1992).

<sup>83</sup> DRUCKER, P. F. *Landmarks of Tomorrow*. New York: Harper. 1959. y DRUCKER, P. F., *The Age of Social Transformation*, en *The Atlantic Monthly*, Volume 273, Number 11, Boston, 1994. En ambos estudios, el autor recoge la importancia del conocimiento en la nueva sociedad post-industrial y su incidencia en el ámbito laboral.

<sup>84</sup> LANE, R. E. "The Decline of Politics and Ideology in a Knowledgeable Society". *American Sociological Review* 21. 1966.

<sup>85</sup> A la expansión económica del número de actividades basadas en el conocimiento se le denomina: Economía del Conocimiento, abarcando materias como: educación, investigación y desarrollo, alta tecnología, informática, telecomunicaciones, robótica, nanotecnología e industria aeroespacial, entre otras.

<sup>86</sup> A partir de los años setenta comienza la conocida como III Revolución Industrial. El surgimiento de esta nueva etapa está íntimamente vinculada a la crisis económica capitalista de fines de los sesenta, donde el estancamiento económico y la inflación fueron sus características más definitorias.

<sup>87</sup> Entre los muchos estudios de CASTELLS que hacen alusión al nuevo modelo de sociedad encontramos: *La ciudad informacional. Tecnologías de la Información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza Editorial. 1995; *La Era de la Información. Vol. I: La Sociedad Red*. México, Distrito Federal: Siglo XXI Editores. 2002; *La Sociedad Red*. Alianza Editorial, 2006 y *Comunicación y Poder*. Alianza Editorial, 2009.

Conocimiento como aquella “en la que las condiciones de generación de conocimiento y procesamiento de información han sido sustancialmente alteradas por una revolución tecnológica centrada sobre el procesamiento de información, la generación del conocimiento y las tecnologías de la información<sup>88</sup>”. De tal modo que se percibe el nacimiento y posterior expansión de internet como una producción cultural que modifica la economía, el desarrollo de la innovación y la productividad, entre otros factores.

Por otro lado, también debemos a CASTELLS la responsabilidad de acuñar un nuevo término para describir este cambio social: la Sociedad Red, entendida como un concepto situado entre la Sociedad de la Información y la Sociedad del Conocimiento. Así, diferencia en primer lugar los conceptos “información” e “informacional” estableciendo que: la información “ha sido fundamental en todas las sociedades (...) En contraste, el término informacional indica el atributo de una forma específica de organización social en la que la generación, el procesamiento y la transmisión de la información se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad y el poder, debido a las nuevas condiciones tecnológicas que surgen en este periodo histórico”<sup>89</sup>.

En una “Sociedad Red” las estructuras sociales se organizan en torno a redes de información que procesan, almacenan y transmiten información sin restricciones de distancia, tiempo ni volumen. Este modelo social en red se fundamenta en la interacción de la tecnología de digitalización de la información y la ingeniería genética<sup>90</sup>, así como la evolución histórica de las sociedades avanzadas a finales del siglo XX. Así pues, esta nueva forma de entender el funcionamiento de la sociedad está íntimamente conectada con el fenómeno de la globalización, el cual se ha ido desarrollando gracias a las oportunidades que brinda Internet desde finales del siglo XX y sobre todo desde comienzos del milenio.

En este punto y a la luz de lo expuesto, se hace necesario detenerse un instante para llegar a la conclusión de la importancia del conocimiento y su evolución en lo que

---

<sup>88</sup> CASTELLS, M., *La dimensión cultural de Internet*, UOC, 2002. Disponible en: <<http://www.uoc.edu/culturaxxi/esp/articulos/castells0502/castells0502.html>>

<sup>89</sup> CASTELLS, M., *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura. Vol.1 La Sociedad Red*. Madrid, Alianza Editorial. 1996. pág. 47.

<sup>90</sup> La ingeniería genética en palabra de CASTELLS se define como “la capacidad de recodificar los códigos de la materia viva y, por tanto, ser capaz de procesar y manipular la vida”. CASTELLS, M., *op. cit.*, *La dimensión cultural...*

ha venido dando nombre a cada una de las épocas a lo largo de la historia de la humanidad. Así, por ejemplo, la aparición de la escritura supuso el paso de la sociedad prehistórica a la sociedad histórica, al igual que el descubrimiento de la imprenta en el s. XV supuso la posibilidad de difusión del conocimiento y la entrada en la Edad Moderna. Asimismo, el nacimiento de la revolución industrial tuvo su punto de partida en la invención de la máquina de vapor. A la luz de estas consideraciones, se puede afirmar que la diferencia por tanto de conocimientos ha jugado en la historia un papel fundamental, pero sin duda alguna, es su ritmo de generación lo que más se ha ido modificando en las últimas décadas. En este sentido, se puede afirmar que el nacimiento de internet ha supuesto un cambio sustancial en el modo de transmisión del conocimiento, pero sobre todo ha significado una revolución en cuanto a la velocidad con la que se genera y trasmite.

Sin embargo, lo que realmente ha conseguido instaurar un nuevo modelo de sociedad rompiendo así el modelo propio de la sociedad industrial, es el avance del conocimiento como elemento de transformación social, cultural, económica, política e institucional. De este modo, a finales de los años noventa y principios del milenio el término *Knowledge Based Society*, o Sociedad del Conocimiento, fue ganando peso en detrimento del término Sociedad de la Información. En efecto, se puede entender que es más acertada la denominación Sociedad del Conocimiento dado que englobaría una percepción más amplia a la de Sociedad de la Información, quedando esta última referida exclusivamente a aspectos tecnológicos y a su incidencia en el ámbito económico.

No obstante, es muy común que se use indistintamente los términos Sociedad de la Información y Sociedad del Conocimiento para referirse a la transformación actual de la sociedad. Sin embargo, tal y como se ha adelantado anteriormente, lo que ha supuesto un profundo cambio tanto en la estructura económica como social, ha sido la velocidad con la que se genera nuevo conocimiento y la rapidez con la que éste se transmite, gracias sobre todo a las herramientas que brindan las TIC e Internet. En virtud de estas consideraciones, se puede afirmar que el concepto de Sociedad del Conocimiento es un concepto suficientemente amplio, que va más allá de una concepción meramente

tecnocéntrica de la sociedad<sup>91</sup>, priorizando al ser humano como actor social en un contexto concreto, donde la información se ha convertido en un instrumento necesario para el avance de esta.

De las afirmaciones anteriores, se infiere la íntima conexión, y en algunos casos confusión, entre conocimiento e información. Tal es la evidente y estrecha relación terminológica, que se complementan entre sí, pudiendo afirmarse que la información, entendida desde un punto de vista genérico, se acaba convirtiendo en poder, siempre y cuando sea capaz de transformarse en conocimiento.

### **1.1. *La Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI)***

El mayor auge del uso de la expresión Sociedad de la Información tiene lugar en la década de los noventa en los países más desarrollados económicamente, coincidiendo con el desarrollo de internet y el uso de las TIC tanto en el ámbito laboral como en el particular<sup>92</sup>. El ejemplo más evidente de este auge se ve reflejado en la celebración por parte de la UNESCO de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI en adelante) desarrollada en dos fases, la primera en Ginebra del 10 al 12 de diciembre de 2003 y la segunda en Túnez, del 16 al 18 de noviembre de 2005.

De la Cumbre de Ginebra surgió una declaración de principios fundamentales basados en una Sociedad de la Información orientada al desarrollo e integradora, así como un plan de acción que recogía una serie de objetivos a los que se comprometieron los líderes mundiales presentes<sup>93</sup>. Por su parte, en la segunda fase en Túnez se reiteraron

---

<sup>91</sup> Una visión tecnocentrista de la sociedad es aquella que gira en torno al desarrollo tecnológico y que nos hace totalmente dependientes de la tecnología en nuestro día a día. La primera vez que se hizo alusión a este concepto fue gracias a SEYMOUR PAPERT enfocándolo en el ámbito de la educación. PAPERT, S., *A Critique of Technocentrism in Thinking About the School of the Future*. Massachusetts Institute of Technology (MIT) 1990.

<sup>92</sup> A partir de 1995, el concepto de Sociedad de la Información empezó a sonar en las cumbres de gobierno del G8, así como en foros europeos y de la OCDE. Tal fue su avance que en el año 2003 tuvo lugar en Suiza la primera Cumbre Mundial sobre Sociedad de la información.

<sup>93</sup> A la Fase de Ginebra de la CMSI asistieron cerca de 50 jefes de Estado o Gobierno y Vicepresidentes, 82 Ministros y 26 Viceministros de 175 países, así como representantes de organizaciones internacionales, el sector privado y la sociedad civil, que proporcionaron apoyo político a la Declaración de Principios de Ginebra y el Plan de Acción de Ginebra, que se aprobaron el 12 de diciembre de 2003. Más de 11 000 participantes de 175 países asistieron a la Cumbre y a los eventos conexos.

estos principios materializándose en el llamado Compromiso de Túnez y en la Agenda para la Sociedad de la Información<sup>94</sup>.

Los principios fundamentales de la Sociedad de la Información nacidos en Ginebra versan sobre los siguientes pilares:

1. *La función de los gobiernos y de todas las partes interesadas en la promoción de las TIC para el desarrollo.*

Los gobiernos deben comprometerse al desarrollo de la Sociedad de la Información y tomar las decisiones que sean relevantes para tal fin.

2. *Infraestructura de la información y las comunicaciones: fundamento básico de una Sociedad de la Información integradora.*

Se debe garantizar el acceso universal y asequible a las TIC de conformidad con la legislación nacional de cada país, haciendo uso, en la medida de sus posibilidades, de la banda ancha u otras tecnologías innovadoras. En las zonas más desfavorecidas se recomienda el establecimiento de puntos de acceso público a las TIC en lugares como oficinas de correos, escuelas, bibliotecas, etc.

3. *Acceso a la información y al conocimiento.*

Se entiende que el derecho de acceso a la información debe estar implícito como elemento indispensable en una verdadera Sociedad de la Información.

Con este principio, se manifiesta que la necesidad de facilitar el acceso a la información requiere que la misma se encuentre bajo dominio público. Para ello se necesita una Administración adaptada a este nuevo contexto, así como una ciudadanía concedora de las posibilidades a su alcance en este ámbito.

4. *Creación de capacidad.*

---

<sup>94</sup> A la Fase de Túnez de la CMSI asistieron cerca de 50 jefes de Estado o Gobierno y Vicepresidentes y 197 Ministros, Viceministros y Subsecretarios de 174 países, así como representantes de organizaciones internacionales, el sector privado y la sociedad civil, que proporcionaron apoyo político al Compromiso de Túnez y al Programa de Acciones de Túnez para la Sociedad de la Información, que se aprobaron el 18 de noviembre de 2005. Más de 19 000 participantes de 174 países asistieron a la Cumbre y a los eventos conexos.

La educación sobre la Sociedad de la Información y la economía del conocimiento son factores esenciales para comprender la misma, de ahí que sea necesario promover el empleo de las TIC en todos los niveles de la educación y la formación, prestando especial atención a las necesidades particulares que puedan requerir personas con discapacidad o grupos desfavorecidos.

*5. Fomento de la confianza y seguridad en la utilización de las TIC.*

Se debe poner un especial interés en garantizar una cultura global de ciberseguridad, haciendo un esfuerzo importante en mejorar la seguridad y garantía de la protección de datos y la privacidad. Para conseguirlo es necesario una cooperación entre las partes interesadas y los organismos internacionales especializados.

No obstante, se debe entender limitado el derecho de acceso a la información cuando sea utilizado para fines criminales o terroristas. Igualmente, su uso se hará siempre respetando los derechos humanos.

*6. Entorno propicio.*

El uso de las TIC debe ir encaminado a ser una herramienta fundamental para el desarrollo del buen gobierno, así pues, cada uno de los Estados deberá implementar las medidas y legislación necesaria para corregir los fallos del mercado e intensificar el desarrollo de la infraestructura y aplicaciones de las TIC. Con ello, se persigue lograr un crecimiento económico general en las economías desarrolladas y en vías de desarrollo.

Igualmente, se pretende conseguir una verdadera Sociedad de la Información integradora, fomentando para ello la participación de todos en el intercambio de conocimiento y en cuestiones sobre propiedad intelectual.

Asimismo, la gestión internacional de internet, como recurso global disponible, debe ser multilateral, transparente y democrática, y contar con la plena participación de los gobiernos y de todas las partes interesadas, incluyendo también a las organizaciones internacionales.

*7. Aplicaciones de las TIC: beneficios en todos los aspectos de la vida.*

Las aplicaciones TIC son importantes en numerosos ámbitos de la vida tales como: servicios gubernamentales, atención e información sanitaria, educación, empleo,

agricultura, transporte, protección del medio ambiente, cultura, y en general para el fomento de la actividad económica. Para la consecución de estos beneficios, es necesario que las aplicaciones sean de fácil uso y acceso para todos, de ahí que el suministro de servicios TIC entre los ciudadanos sea una función primordial de las Administraciones Públicas.

*8. Diversidad e identidad cultural, diversidad lingüística y contenido local.*

La Sociedad de la Información debe fundarse en el reconocimiento y respeto de la identidad cultural, la diversidad cultural y lingüística, las tradiciones y las religiones, además de promover un diálogo entre las culturas y las civilizaciones. Por todo ello, se entiende como una labor prioritaria la creación, difusión y preservación de contenido en varios idiomas y formatos, así como la promoción de la producción de todo tipo de contenidos (culturales, educativos, científicos o recreativos).

Igualmente, entendiéndose el patrimonio cultural como elemento esencial de la identidad del individuo, la Sociedad de la Información debe tener como una de sus prioridades su puesta en valor asegurando su preservación, usando para ello, entre otras técnicas, la brindada por la digitalización.

*9. Medios de comunicación.*

No se puede hablar de una verdadera Sociedad de la Información sin el respeto debido a los principios de libertad de prensa y libertad de información, así como la independencia, el pluralismo y la diversidad de medios de comunicación.

*10. Dimensiones éticas de la Sociedad de la Información.*

Este principio puede entenderse desde dos vertientes:

- Valores: el respeto a los valores fundamentales de libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, responsabilidad compartida y respeto a la naturaleza. Así como, el fomento de la justicia y la dignidad de la persona.
- Protección de derechos: respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, entre las que se incluye la privacidad y el derecho a la libertad de opinión, conciencia y religión.

### *11. Cooperación internacional y regional.*

Se trata de lograr un compromiso por alcanzar los objetivos de desarrollo contenidos en la *Declaración del Milenio*<sup>95</sup>, así como el respeto del conjunto de principios enunciados en esta declaración. Para ello es necesario una cooperación eficaz, a nivel internacional y regional entre gobiernos, sector privado, sociedad y demás partes interesadas, por lo que será necesario buscar instrumentos y mecanismos que permitan construir una Sociedad de la Información global e integradora.

Inmediatamente después de la declaración de principios adoptada en Ginebra, se concretó un Plan de Acción con medidas concretas para alcanzar los objetivos de desarrollo acordados a nivel internacional, y construir así una Sociedad de la Información integradora, poniendo el conocimiento y las TIC al servicio del desarrollo y haciendo frente a los nuevos desafíos.

Por su parte, la segunda fase de la CMSI, celebrada en Túnez del 16 al 18 de noviembre de 2005, tuvo como fundamento la reiteración del apoyo a la Declaración de Principios y al Plan de Acción, adoptados ambos en la primera fase de la Cumbre celebrada en Suiza. Dentro de este marco, se redactó la “Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información”, donde se puso de manifiesto la necesidad de buscar mecanismos de financiación de las TIC, para lo cual se creó el “Grupo especial sobre mecanismos de financiación” (TFFM, por sus siglas en inglés)<sup>96</sup>, quien redactó un

---

<sup>95</sup>Entre los días 6 y 8 de septiembre de 2000, los Jefes de Estado y de Gobierno de 189 Estados se reunieron en la sede las Naciones Unidas en Nueva York para aprobar la llamada “Declaración del Milenio”, de cara a reafirmar la adhesión a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas en el nuevo milenio que comenzaba.

Además del propio respeto a la Carta, otro de los pilares en los que se sustentaba esta Declaración era la actuación conforme a una serie de valores fundamentales esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI: la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a la naturaleza y la responsabilidad común.

En resumen, los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio manifestaba un compromiso de las naciones por reducir la pobreza, el hambre, disminuir las enfermedades, conseguir una igualdad material entre hombres y mujeres, afrontar las carencias educativas y el acceso al agua, así como detener el impacto medioambiental.

<sup>96</sup>Además de reducir los problemas vinculados a la brecha digital, otros de los puntos en los que se pusieron especial interés para acometer diferentes medidas de financiación fueron:

- La enseñanza y capacitación especializada en las TIC
- El acceso a las comunicaciones y conectividad para servicios y aplicaciones TIC en países en desarrollo y en zonas rurales.
- Implementación de estrategias de erradicación de la pobreza y desarrollo sectorial a través de aplicaciones TIC
- Desarrollo y fabricación de locales de aplicaciones y tecnologías TIC en países en desarrollo.
- Actividades sobre reforma institucional relacionada con las TIC, incluidas las vinculadas al desarrollo de un marco jurídico y normativo eficaz.

informe identificando mejoras en la forma de financiación, considerando necesario para ello la creación de un Fondo de Solidaridad Digital<sup>97</sup>. A este respecto, una de las cuestiones primordiales que ejemplificaba la necesidad de financiación en la infraestructura y servicios de las TIC era sin duda, la de hacer frente al problema internacional vinculado a la brecha digital.

Además de la necesidad de financiación, en la Agenda de Túnez también se pusieron de manifiesto otras ideas relacionadas con el buen desarrollo de la Sociedad de la Información, en concreto referentes a la idea de gobernanza en materia de internet<sup>98</sup>. Desde que es evidente que internet se ha convertido en un recurso mundial disponible para el público, su gobernanza debe ser entendida como un elemento esencial indispensable en la agenda de la Sociedad de la Información.

En virtud de todo lo acordado en la CMSI, los países participantes se comprometieron a adoptar las medidas de implementación y seguimiento de los resultados y compromisos alcanzados en las fases de Ginebra y Túnez. Para tal efecto, en la Agenda de Túnez se reservó un espacio propio que recogía alguna de estas medidas:

- Identificación por parte de los gobiernos de aquellas áreas que necesiten una mayor integración de las TIC.
- Aplicación a escala nacional por los gobiernos junto con las partes interesadas, de los resultados alcanzados en la CMSI.
- Cooperación entre regiones para fomentar el intercambio de conocimientos.
- Intercambio de opiniones, prácticas y recursos eficaces a escala regional, nacional e internacional.

---

<sup>97</sup> La creación del Fondo de Solidaridad Digital es una iniciativa africana impulsada por Abdoulaye Wade, presidente de la República de Senegal, en calidad de responsable de la sección de nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC) de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD, por sus siglas en inglés). Con esta iniciativa se pretendía reducir la brecha digital entre los países del sur con respecto a los países del norte.

<sup>98</sup> Uno de los puntos tratados en la Agenda de Túnez, y en concreto en el apartado que versa sobre *Gobernanza e Internet*, es el compromiso de lucha contra la ciberdelincuencia. En este sentido, se consideraba necesario crear una legislación con instrumentos y mecanismos nacionales e internacionales eficaces y eficientes frente a esta problemática, para general aceptación y confianza en los diferentes campos de los países y que garantizase el respeto por la privacidad, la protección de los datos, información personal y el respeto a los derechos humanos, entre otros.

- Integración y adaptación de ciberestrategias nacionales en los planes de acción local, nacional y regional según proceda.
- Promoción de la educación y formación en materia de TIC.
- Fomento de políticas públicas que proporcionen un acceso asequible de internet en todos los ámbitos.
- Apoyo a las instituciones educativas, científicas y culturales.
- Promoción de contenidos en idiomas locales y/o indígenas.
- Incorporación de políticas y marcos normativos reguladores de esta nueva realidad social.
- Digitalización de datos históricos y del patrimonio cultural en beneficio de las generaciones futuras.

Tras la finalización de la CMSI se comenzaron a implementar las medidas recogidas en el Plan de Acción de Túnez, creándose a tal efecto diferentes grupos de actividades moderados por los correspondientes organismos de las Naciones Unidas: la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la UNESCO y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En este sentido, las Líneas de Acción resultantes de la CMSI fueron las siguientes:

- C1. El papel de los gobiernos y de todas las partes interesadas en la promoción de las TIC para el desarrollo
- C2. Infraestructura de la información y la comunicación
- C3. Acceso a la información y al conocimiento
- C4. Creación de capacidades
- C5. Creación de confianza y seguridad en la utilización de las TIC
- C6. Entorno habilitador
- C7. Aplicaciones de las TIC: ciber gobierno, ciber negocio, ciber enseñanza, ciber salud, ciber empleo, ciber ecología, ciber agricultura y ciber ciencia.

C8. Diversidad e identidad cultural, diversidad lingüística y contenido local

C9. Medios de comunicación

C10. Factores éticos de la Sociedad de la Información

C11. Cooperación internacional y regional

Igualmente, desde el año 2009 se han venido celebrando diferentes foros internacionales en Ginebra con carácter anual, los llamados *WSIS FORUMS (World Summit on the Information Society Forums)* que ha servido para coordinar la implementación de las actuaciones, el intercambio de información, la creación de conocimiento, así como para avanzar en el desarrollo de los objetivos<sup>99</sup>.

Al mismo tiempo, iniciada ya en la fase de Túnez se puso en marcha un proceso de inventario<sup>100</sup> a fin de destacar los progresos realizados desde entonces, o lo que es lo mismo, un registro de las actividades llevadas a cabo por gobiernos, organizaciones internacionales, el sector empresarial, la sociedad civil y otras entidades. Esta base de datos de inventario se mantiene actualizada configurándose como un sistema de acceso público con información sobre iniciativas relacionadas con las TIC y proyectos relacionados con las once líneas de acción de la CMSI.

## **1.2. Desafíos ante el nuevo modelo social**

Una vez elaborado este breve análisis sobre el nuevo paradigma social en el que nos encontramos sumidos, cabe plantearse una serie de consideraciones al respecto. Por ejemplo, en todo momento se ha hecho referencia a la Sociedad de la Información o a la

---

<sup>99</sup> Concretamente los Foros anuales celebrados desde 2009 han sido:

- *WSIS Forum* 2009: 10-22 Mayo
- *WSIS Forum* 2010: 10-14 Mayo
- *WSIS Forum* 2011: 16-20 Mayo
- *WSIS Forum* 2012: 14-18 Mayo
- *WSIS Forum* 2013: 13-17 Mayo
- *WSIS + 10High-LevelEvent* 2014: 9-13 Junio
- *WSIS Forum* 2015: 25-29 Mayo
- *WSIS Forum* 2016: 2-6 Mayo
- *WSIS Forum* 2017: 12 – 16 Junio
- *WSIS Forum* 2018: 19- 23 Marzo
- *WSIS Forum* 2019: 8-12 Abril. Cumpliéndose este año el décimo aniversario de su creación.

<sup>100</sup> Se puede acceder a este inventario a través de la URL: <http://www.itu.int/net4/wsis/stocktaking/en>

Sociedad del Conocimiento en singular. Sin embargo, esta denominación no se corresponde con la realidad, ya que realmente las sociedades actuales no tienen el mismo nivel de implantación del conocimiento o la información, ni tampoco suele desarrollarse a la misma velocidad. Por ello, cabe pensar que hubiera sido más idóneo referirse a las “sociedades”, en lugar de la “sociedad”, al no ser, como ya hemos expuesto, un concepto uniforme, como sí lo puede ser, por ejemplo, el concepto de “Derechos Humanos”. De todo ello, se puede inferir por tanto que, si bien se ha aceptado mundialmente la singularización del término sociedad para referirnos a la globalidad, debemos tener presente que todas las sociedades no son homogéneas y que, por tanto, el nivel de implantación de un modelo societario u otro dependerá de si nos referimos a sociedades avanzadas o en desarrollo. Es por esta razón, por la que precisamente la CMSI hizo, con muy buen criterio, hincapié en fomentar el desarrollo de las tecnologías y comunicaciones en las sociedades en desarrollo y zonas rurales, de tal forma que así ha tenido en consideración la distinción entre diversos tipos de sociedad.

Por otro lado, a pesar de los claros beneficios que supone el desarrollo tecnológico para el intercambio de información en una sociedad globalizada como la nuestra, también hay que tener presente los nuevos problemas que ha generado este nuevo modelo de sociedad. Así, por ejemplo, la expansión de internet ha creado nuevos delitos que ha supuesto una modificación de las normativas<sup>101</sup> para poder hacerle frente. De hecho, ya en la CMSI en su primera fase, se puso de relieve la garantía de la ciberseguridad<sup>102</sup>, en concreto, en la mejora de la seguridad y garantía de la protección

---

<sup>101</sup> Así por ejemplo, en España se ha legislado en materia de protección de datos y se ha creado una Agencia para tal fin, concretamente: Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal; Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal y el Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Protección de Datos. Por su parte, tenemos que acudir a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, para conocer las limitaciones que presenta el derecho de acceso a la información.

<sup>102</sup> Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, así como la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, han recogido los nuevos delitos informáticos relacionados con la ciberseguridad. En este sentido, por ejemplo, se considera responsable de convocar una manifestación sin autorización a través de la red. Por otro lado se castigará el comercio de dispositivos destinados al *hackeo* de aparatos electrónicos para la apropiación de datos confidenciales del usuario, o el uso y propagación de pornografía infantil por la red. Igualmente, se han modificado los delitos informáticos relacionados con el terrorismo, de tal forma que con el nuevo Código Penal se consideran delitos de terrorismo los encaminados a sembrar el terror en la población o parte de ella iniciados en la red, al igual que el acceso

de datos y privacidad. A su vez, se debe tomar las medidas oportunas para limitar el derecho de acceso a la información pública cuando suponga un uso para fines criminales o terroristas.

Por último, la Sociedad del Conocimiento ha aumentado la posibilidad de acción de los ciudadanos, convirtiéndoles en mayores conocedores de las instituciones que los regulan. Esto se traduce en muchas ocasiones en un aumento de la participación, lo cual provoca un ligero debilitamiento de las estructuras sociales y de las instituciones en la forma en la que eran entendidas hasta comienzos del milenio. De modo que, se disminuye la capacidad del Estado de imponer su voluntad en la medida en que crecen las oportunidades de participación ciudadana. Sin embargo, esta situación debe entenderse desde un punto de vista positivo, pues no deja de ser una manifestación clara que refuerza el carácter democrático de las sociedades del conocimiento.

El ejemplo más evidente, de lo que ha supuesto el avance del conocimiento y la información para la democracia lo encontramos en el auge de movimientos sociales que se han venido sucediendo desde 2010 hasta hoy en el panorama internacional, cuyo punto en común ha sido la de desafiar a las instituciones políticas en un contexto de crisis económica y de representatividad. Entre los movimientos sociales<sup>103</sup> más destacados de los últimos años, podemos citar, en primer lugar, la conocida como “primavera árabe”; englobando con este nombre a aquellas protestas populares originadas en países de tradición árabe que, con el paso de los días, llegaron a convertirse en verdaderas revoluciones sociales. El objetivo común perseguido durante la primavera árabe era la lucha por la instauración de libertades y derechos democráticos, cambios económicos y sociales y, por supuesto, cambios políticos. Dichas protestas tuvieron como punto de partida la originada en Túnez en diciembre de 2010, seguida por Egipto, llegando ambas a conseguir derrocar a los respectivos gobiernos. Si bien, por el contrario, las revoluciones de Libia y Siria dieron como efecto la respuesta violenta por parte del gobierno.

---

continuado a páginas web que incitan a la incorporación o mantenimiento de grupos terroristas. Igualmente, en los últimos años han surgido numerosas polémicas y un debate con respecto al uso del derecho a la libertad de expresión, en torno al uso de las redes sociales para inferir descalificaciones e insultos, que en muchas ocasiones son penadas como delitos de odio.

<sup>103</sup>Para un análisis en profundidad de la primavera árabe, del movimiento 15M en España y de otros movimientos sociales es recomendable la lectura de la siguiente obra: CASTELLS, M., *Redes de indignación y esperanza*, Alianza Editorial, Madrid, 2012. Esta selección de movimientos sociales se realizó en el año 2015, por lo que los acontecidos hasta entonces no han sido recogidos en este apartado.

En segundo lugar, y siguiendo un orden cronológico, es evidente que el movimiento “15M” en España, también llamado el movimiento de “los indignados”, supuso un antes y un después en el panorama político y social de nuestro país. Así, ante un escenario de crisis económica, donde el paro llegó a alcanzar niveles del 22%, la respuesta del gobierno central fue la aplicación de una serie de recortes en políticas sociales. Ante este panorama, el malestar entre la ciudadanía fue in crescendo, más aún entre la población más joven, al no sentir sus intereses representados por los dirigentes e instituciones del momento. Este movimiento, es un ejemplo claro, de cómo internet, y más concretamente las redes sociales, provocaron en muy poco tiempo un cauce de propagación de este malestar entre los habitantes de un país y cómo pudo servir para coordinar, la que posteriormente se convirtió en una movilización de carácter nacional<sup>104</sup>, que tuvo repercusión incluso fuera de nuestras fronteras (Por ejemplo: el movimiento *Occupy Wall Street*, en Estados Unidos).

Posteriormente, fueron numerosas las protestas originadas en países latinoamericanos, entre las que destacan: las acontecidas en Brasil en 2014 contra la corrupción política, la subida del transporte público y los gastos invertidos en el Mundial de Fútbol; las protestas en Venezuela en ese mismo año contra el gobierno de Nicolás Maduro, cuyo punto de origen fue el descontento ciudadano por la alta inflación, el desabastecimiento y escasez de artículos de primera necesidad. Aunque, sin duda, lo que agudizó las protestas en el país venezolano, fue la fuerza ejercida por las autoridades contra los estudiantes que se manifestaron en pro de una mayor seguridad.

En los últimos años, estamos asistiendo a una segunda oleada de revueltas sociales en Latinoamérica, como es el caso de Chile y Ecuador en octubre de 2019<sup>105</sup>. En el caso chileno el origen fue el aumento de las tarifas del transporte público, y en el caso ecuatoriano el anuncio de un decreto económico por parte del gobierno de Lenin Moreno que produjo numerosas manifestaciones lideradas por grupos indígenas. Al mismo tiempo, se hace necesario destacar las manifestaciones feministas que se están

---

<sup>104</sup> El origen del movimiento 15M tuvo lugar a través de la red social *Facebook* gracias a la creación de un grupo público denominado “Democracia Real Ya”.

<sup>105</sup> La prestigiosa agencia de noticias británica BBC, realiza una comparativa entre los disturbios producidos en Chile y Ecuador en: PAÚL, F., “Protestas en Chile y Ecuador: ¿en qué se parecen y diferencian las últimas revueltas sociales en estos dos países?” *BBC News*, 22 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50139272> (fecha de consulta: noviembre de 2019)

extendiendo de forma multitudinaria por toda Latinoamérica en los últimos años<sup>106</sup>, y en concreto, en los últimos meses de 2019. Tal es el caso de Argentina, con protestas en Buenos Aires frente a la embajada de Bolivia demandando un mayor presupuesto para combatir la violencia machista, así como la legalización del aborto. Por su parte, el contexto de protestas sociales en el que se encuentra Chile ha supuesto el marco idóneo para que las principales agrupaciones feministas se manifestaran el día contra la violencia de género (25 de noviembre de 2019) en Santiago de Chile con proclamas a favor del aborto libre, seguro y gratuito, así como contra la violencia patriarcal. Algo similar, ha acontecido en México, país con una de las cifras oficiales más altas a nivel mundial en asesinatos de mujeres víctimas de violencia de género. En el país azteca, fueron más de 3000 mujeres quienes se manifestaron en Ciudad de México el lunes 26 de noviembre de 2019 para protestar contra la violencia machista. Asimismo, en numerosas ciudades de Perú, a finales de noviembre de 2019 tuvieron lugar protestas organizadas por colectivos de mujeres y jóvenes bajo el lema “juntas contra todas las violencias”. En este sentido, no podemos obviar que el impacto de la crisis económica surgida en 2008 ha perpetuado la desigualdad de género, más aún en países de América Latina donde es relevante el desarrollo de economías comunitarias y sistemas cooperativos, tal y como señala PARINI, en su estudio sobre el impacto de la crisis en estos países a través de la perspectiva de género<sup>107</sup>.

Igualmente, protestas sociales infraestatales como las sucedidas en Cataluña y en Hong-Kong, deben ser mencionadas, habida cuenta de la magnitud de consecuencias económicas, políticas y sociales que han originado en sus respectivos países (España y China respectivamente). Concretamente, en el caso de Cataluña, el proceso soberanista catalán, iniciado por partidos y movimientos independentistas, llegó a provocar un aumento del crecimiento del independentismo entre sus habitantes, que se materializó con la celebración de un referéndum ilegal el 1 de octubre de 2017<sup>108</sup>. Desde ese momento, España ha venido sufriendo uno de los momentos más difíciles en lo que a

---

<sup>106</sup> CENTENA, M., “América Latina muestra su hartazgo en las calles por la violencia contra las mujeres”, en *El País*, 26 de noviembre de 2019, Disponible en: [https://elpais.com/sociedad/2019/11/26/actualidad/1574727541\\_489688.html](https://elpais.com/sociedad/2019/11/26/actualidad/1574727541_489688.html). (Fecha de consulta: noviembre 2019)

<sup>107</sup> PARINI, L., “Practicing the alternative. The impact of the crisis in Latin America through a Gender Perspective Analysis”, en *Femeris: Revista Multidisciplinar de Estudios de Género*, Núm. 3, 2019, págs. 11-28.

<sup>108</sup> FERRERES COMELLA, V., “Cataluña y el derecho a decidir” *Op. cit.* y ALBERTI ROVIRA, E., “El conflicto de Cataluña como crisis constitucional” *Op. cit.*

integridad territorial se refiere, llegando incluso a la intervención de la autonomía mediante la aplicación del artículo 155 CE. La dimensión de estos acontecimientos se ve claramente reflejada en la condena del Tribunal Supremo a nueve líderes independentistas (incluidos políticos y cargos públicos) por delitos de sedición, malversación y desobediencia (STS 459/2019, de 14 de octubre)<sup>109</sup>. Por otra parte, el llamado “movimiento de los paraguas” que tuvo lugar en Hong- Kong en 2014 con el objetivo de exigir mayores niveles de democracia para la ciudad, ha resurgido en junio de 2019 pero esta vez en forma de manifestaciones multitudinarias (alrededor de dos millones de personas) contra la nueva ley de extradición a China exigiendo su retirada, así como la dimisión de la jefa de gobierno Carrie Lam<sup>110</sup>.

## **2. El Gobierno Abierto como respuesta al cambio social y cultural**

### **2.1. Concepto y diferenciación con otros conceptos relacionados**

La primera alusión al concepto de *Open Government* aparece en el año 1957, concretamente a raíz del artículo “*The Open Government Principle: Applying the right to know under Constitution*” publicado por PARKS<sup>111</sup>. En él, el autor no daba una definición expresa del *Open Government*, pero dejaba patente su vinculación con el concepto de libertad de información en Estados Unidos y la rendición de cuentas. De ahí que se refiriera a él como un principio inspirador a seguir por el gobierno para promover el acercamiento del sector público al ciudadano. Fue precisamente esta idea de Gobierno Abierto la que sirvió de base a los gobiernos británicos y estadounidenses durante la década de los sesenta y setenta respectivamente, para redactar sus *Freedom of Information Acts (FOIA)* o leyes sobre libertad de información y de acceso a las actividades de gobierno, cuyo objetivo fundamental no era otro que reducir la opacidad

---

<sup>109</sup> Un detallado análisis jurisprudencial de la STS 459/2019, de 14 de octubre puede consultarse en: MUÑOZ CUESTA, J., “El delito de sedición, protagonista del debate jurídico de la sentencia del *procés*. Comentario a STS 459/2019, de 14 de octubre (JUR 2019, 282)”, en *Revista Aranzadi Doctrinal*, Núm. 10, 2019.

<sup>110</sup> “Un país, dos sistemas”, es una realidad presente entre Hong- Kong y China que explica claramente el por qué de las protestas ciudadanas surgidas en los últimos años en la antigua colonia británica. Véase: BREGOLAT, E., “Carta de China: la crisis hongkonesa”, en *Política exterior*, Vol. 33, núm. 192, 2019, págs. 14-20.

<sup>111</sup> PARKS, W., “*The Open Government Principle: Applying the right to know under Constitution*” en *The George Washington Law Review*, Núm. 26.1, 1957. Para más información sobre el principio de *Open Government* dado por PARKS puede consultarse: YU, H., y ROBISON, D.G., “*The new ambiguity of Open Government*”, en *UCLA Law Review* *Dix*, Núm. 59, 2012, págs. 178-208,

gubernamental y burocrática, así como asegurar el derecho de todo ciudadano de estar informado de los asuntos públicos<sup>112</sup>.

Posteriormente, y durante prácticamente la totalidad de las décadas de los ochenta y noventa, el concepto de *Open Government* pasó a un segundo plano, aludiendo directamente a medidas y leyes de acceso y libertad de información y su consecuente apertura hacia la ciudadanía. En este sentido, tal y como señala RAMIREZ- ALUJAS: “por casi más de dos décadas y sin mucho protagonismo en los titulares de prensa, hablar de Gobierno Abierto significó debatir acerca del acceso y la libertad de información, la protección de datos, la reforma de las leyes sobre secretos oficiales y la necesidad, en una democracia sana, de poder obtener información sobre las actividades del gobierno y sobre su disponibilidad para la opinión pública y el ciudadano común<sup>113</sup>”.

Una vez comenzado el nuevo milenio, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, en adelante) en su informe “Un Gobierno Abierto: fomentar el diálogo con la sociedad civil” de 2003<sup>114</sup>, introdujo una posible definición sobre Gobierno Abierto, al entender que una Administración Abierta debía servir como base para “implantar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública”, de tal forma que así se “contribuye a mejorar la política pública, a luchar contra la corrupción y a incrementar la confianza de la sociedad en la Administración”. Años más tarde, en 2006, la OCDE volvió a pronunciarse al respecto considerando al Gobierno Abierto como una forma de garantizar la transparencia, la apertura y la rendición de cuentas de las acciones llevadas a cabo por el gobierno<sup>115</sup>.

Por tanto, después de haber mencionado de forma pincelada las primeras referencias que constan sobre *Open Government* (seguimos aludiendo al término en inglés puesto que todas ellas tuvieron lugar en un contexto anglosajón), lo siguiente a

---

<sup>112</sup>El concepto de *Open Government* predominante en los años setenta en el gobierno británico estrechamente vinculado a la idea de libertad de información aparece detallado en el estudio realizado en 1987 por CHAPMAN Y HUNT: (CHAPMAN, R.A., Y HUNT, M, “*Open Government*”, Croom Helm, New York, 1987).

<sup>113</sup> RAMIREZ- ALUJAS, A.V., “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones finales” en *Revista enfoques*, núm. IX-15, 2011, págs. 99-125.

<sup>114</sup>OCDE, *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*, OCDE, París. 2003.

<sup>115</sup>OCDE, *La modernización del Estado: el camino a seguir*, INAP-MAP, Madrid. 2006.

plantearse es el origen del concepto de *Open Government* actualmente vigente en la mayoría de las democracias avanzadas. Sobre esta base, existe prácticamente unanimidad en datar el origen a principios del año 2009, concretamente, cuando el recién elegido presidente estadounidense Barack Obama redactó el llamado *Transparency and Open Government Memorandum for the heads of executive departments and agencies* (Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto)<sup>116</sup>. En dicho texto, requería a su administración poner en marcha una serie de recomendaciones con el objetivo de crear un sistema de transparencia, participación política y colaboración.

La apuesta por el uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales durante la campaña electoral de 2008 del aún candidato Barack Obama, (aspecto éste que resultó determinante en su victoria), ya hacía presagiar el alto compromiso que la nueva administración tendría con una mayor apertura del gobierno y un impulso de la participación y colaboración de la ciudadanía. En efecto, una de las primeras medidas que llevó a cabo fue la firma del mencionado Memorándum ejecutivo en el que se comprometía a “crear un nivel sin precedentes de apertura del Gobierno para asegurar la confianza del público, y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura será fortalecer la democracia y promover la eficiencia y la eficacia en el gobierno”<sup>117</sup>. Con estas palabras recogidas en el primer párrafo del Memorándum, se reflejaban los tres pilares sustentadores de un Gobierno Abierto: transparencia, participación pública y colaboración<sup>118</sup>. Por otro lado, de la anterior afirmación también se aprecia el fin último que persigue la apertura del gobierno, que no es otro que conseguir mayor peso de los ciudadanos en la vida pública, lo cual repercute también en la mejora de la actividad gubernamental.

A través del citado Memorándum el presidente ordena a la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB, por sus siglas en inglés *Office of Management and Budget*) la emisión de una Directiva de Gobierno Abierto. De este modo, a finales de ese mismo año, se aprobó la Directiva en la cual se daban instrucciones concretas a

---

<sup>116</sup>OBAMA, B., “*Transparency and Open Government Memorandum for the heads of executive departments and agencies*” en *Federal Register*, Núm. 74-15, 2009, págs. 4685-4686.

<sup>117</sup>*Idem*

<sup>118</sup>Los resultados de una encuesta realizada en 2011 sobre los objetivos conseguidos sobre los tres pilares de Gobierno Abierto por las agencias federales podemos encontrarlo en: REDDICK, C., y SUKUMAR, G., en *Open Government Achievement and Satisfaction in US Federal Agencies: Survey Evidence for the three pillars*, en *Journal of E-Governance*, Vol. 34, Núm. 4, 2011, págs. 193-202.

los departamentos ejecutivos y agencias para implementar los principios de Gobierno Abierto expuestos por el presidente<sup>119</sup>.

A raíz de esta apuesta pública de la Administración Obama por acercar el gobierno a la ciudadanía, muchos países occidentales adoptaron políticas similares en este ámbito, tal y como tendremos ocasión de pormenorizar cuando hagamos referencia a las experiencias de Gobierno Abierto. Es por esta razón que se señala la redacción de este Memorándum como el origen del principio de *Open Government* que, posteriormente comenzó a implantarse por las democracias avanzadas<sup>120</sup> en la última década, y que aún hoy se encuentra en plena fase de construcción y expansión.

No obstante, son muchas las definiciones que se pueden encontrar de *Open Government*, pues a raíz de la difusión mundial dada por Obama a través del Memorándum, comenzó a hacerse más notable el aumento de los estudios y análisis sobre esta materia. En el ámbito anglosajón en general, y en el estadounidense en particular, destaca el realizado por MCDERMOTT<sup>121</sup>, quien realiza un análisis de las palabras pronunciadas por el presidente norteamericano, poniéndolas en relación con la legislación ya existente en materia de transparencia y acceso a la información. Igualmente, en España una de las primeras definiciones sobre Gobierno Abierto, más allá del mero derecho de acceso a la información pública, se la debemos a LLINARES, quien lo define como “la forma de relacionarse entre la Administración Pública y los ciudadanos, que se caracteriza por el establecimiento de canales de comunicación y contacto directo entre ellos, utilizando las redes sociales y la web 2.0 como herramienta

---

<sup>119</sup>Concretamente, fueron cuatro las pautas dadas en esta Directiva:

- Publicar la información del gobierno online: las agencias deben hacer disponible la información pública de la que disponen, y hacerlo *online* y en formatos abiertos. Se deberá atender a la llamada presunción de apertura a la hora de publicar dicha información. Igualmente, se insta a cada agencia a crear su propia página web sobre gobierno abierto y que ésta sea actualizada convenientemente. Por otro lado, también estarán obligadas a responder regularmente a las demandas recibidas en dicha web, así como publicar anualmente su FOIA (*Freedom of Information Act*) en formato abierto.

- Mejorar la calidad de la información de gobierno.

- Crear e institucionalizar una cultura de gobierno abierto, para ello será necesario impregnar a las agencias de los valores y beneficios del *Open Government*.

- Crear un marco normativo favorable para el gobierno abierto: las políticas deben aprovechar el potencial que suponen las nuevas tecnologías para el éxito del gobierno abierto. De ahí que determinadas agencias deban hacer una labor de revisión de posibles impedimentos existentes en el uso de las nuevas tecnologías, así como proponer otras políticas que favorezcan dicha apertura.

<sup>120</sup>LUCAS VERDÚ, realiza un análisis conceptual del concepto “Sociedad Democrática Avanzada” en referencia a su inclusión en el preámbulo de la Constitución Española, en: LUCAS VERDÚ, P., “Constitución española de 1978 y sociedad democrática avanzada”. *Revista de Derecho Político*, 1981, núm. 10.

<sup>121</sup>MCDERMOTT, P., “Building open government”, en *Government Information Quarterly*, Vol. 27, Issue 4, October 2010. Págs. 401-413.

que integra las acciones y las formas en que las administraciones públicas operan, con objetivos de transparencia, accesibilidad y receptividad”<sup>122</sup>. LLINARES deja patente que para conseguir un verdadero Gobierno Abierto es necesario antes un profundo cambio en varios aspectos esenciales, a enumerar:

- Cambio cultural en la forma de operar de la Administración Pública, cuyo objetivo principal debe ser servir a los ciudadanos.
- Cambio en los procesos. Con esta denominación, hace alusión al cambio en la relación entre la Administración y el ciudadano.
- Cambio en la organización pública: en las administraciones, jerarquías y puestos de trabajo con el fin de actuar en red y conseguir mayor productividad.
- Cambios en las formas de relación: entendida ésta como un complemento al cambio en los procesos que apuesta por facilitar las relaciones a través de la comunicación on-line.

Por su parte, CALDERÓN Y LORENZO avalan la idea de LLINARES y la dada por la OCDE, al afirmar que “un Gobierno Abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y lo hace de forma abierta y transparente”<sup>123</sup>

Como se puede apreciar de ambos conceptos se desprenden los tres ejes centrales que definen al Gobierno Abierto:

1. Transparencia: Concepto estrechamente vinculado al derecho de acceso a la información pública, por el que se presume que toda información de carácter público es propiedad de la ciudadanía, y, por ende, ésta debe poder acceder de

---

<sup>122</sup> Definición dada en su blog [www.javierllinares.es](http://www.javierllinares.es) en el año 2008, la cual se sigue usando de forma genérica en la actualidad por tratarse de una definición amplia y acertada sobre el principio de Gobierno Abierto. <http://www.javierllinares.es/2008/01/11/o-gov-el-concepto/> (Fecha de consulta: noviembre de 2016)

<sup>123</sup> Esta definición se encuentra recogida en CALDERÓN, C., Y LORENZO, S., *Open government-gobierno abierto*. Algón Editores, Alcalá La Real, 2010. pág. 11. Si bien, tiene su punto de partida en el blog de JAVIER LLINARES, en su artículo: Ogov, la idea, párrafo 3.

manera fácil y gratuita a la misma, con el fin de evaluarla y en su caso exigir una rendición de cuentas por parte de los poderes públicos.

2. Participación: se pretende crear mecanismos e iniciativas que permitan y faciliten la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, de tal forma que se apueste por una democracia más participativa sin perder de vista la esencia de la democracia representativa.
3. Colaboración: entendida como la colaboración entre Administraciones Públicas, y entre éstas y los agentes de la sociedad civil, con el objetivo de conseguir una acción de gobierno más eficaz y eficiente. En este sentido, se potencia no sólo la coordinación con la ciudadanía, sino también con las empresas, asociaciones y demás agentes interesados.

Éstos se han convertido en los tres principios universales en los que se sostiene el Gobierno Abierto. Precisamente, durante la Administración Obama, en la web de la Casa Blanca, en el apartado dedicado al *Open Government*<sup>124</sup>, se definía al Gobierno Abierto como “una nueva forma de relación entre los gestores públicos y los ciudadanos, basada en los valores de transparencia, participación y colaboración”.

El creciente interés surgido ante este nuevo paradigma global ha dado lugar a la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés: *Open Government Partnership*) en septiembre de 2011<sup>125</sup>. Se trata de una red internacional cuya misión principal es la de conseguir que los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos con el objetivo final de mejorar la calidad del gobierno y de los servicios que reciben los ciudadanos. Para ello, reúnen y comparten las diferentes iniciativas y prácticas de éxito realizadas en diferentes partes del mundo, a la vez que asisten a los países tanto conceptualmente como en la implementación de mejores prácticas de Gobierno Abierto en sus

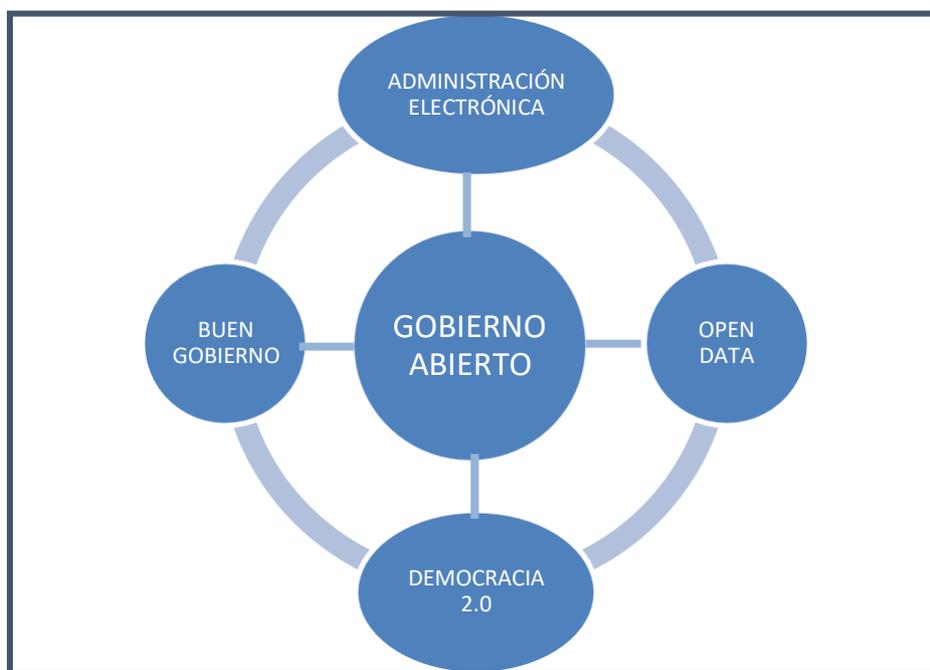
<sup>124</sup><http://www.whitehouse.gov/open/about> (Fecha de consulta: abril de 2015)

<sup>125</sup>Los países que firmaron la declaración el 20 de septiembre de 2011 fueron Brasil, Filipinas, Indonesia, México, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica y Estados Unidos. Los países que han aprobado la declaración al 17 de abril de 2012 son Albania, Armenia, Bulgaria, Canadá, Chile, Colombia, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estonia, Georgia, Grecia, Guatemala, Honduras, Israel, Italia, Malta, Moldavia, Montenegro, Países Bajos, Perú, República Dominicana, Rumania, Ucrania y Uruguay. Los países que ingresaron en abril de 2013 son: Argentina, Costa Rica, Finlandia, Ghana, Hungría, Liberia y Panamá. Y los países que ingresaron en abril de 2014 son: Australia, Irlanda, Malawi, Mongolia, Serbia y Trinidad y Tobago. Para una información más precisa sobre las acciones realizadas por La Alianza para el Gobierno Abierto, puede consultarse su web: <http://www.opengovpartnership.org>

compromisos de reformas. Al final de este capítulo se realizará un análisis más detallado sobre la OGP, los Planes de Acción de Gobierno Abierto, así como el papel concreto que juega España en esta Alianza desde su incorporación en 2011.

Hay que tener en cuenta que el concepto de *Open Government* o Gobierno Abierto está íntimamente relacionado con otros conceptos cuyo significado es distinto. Así pues, hay que diferenciarlo de conceptos convergentes como Administración Electrónica, *Open Data*, Democracia 2.0, o Buen Gobierno.

**Figura 1: Terminología asociada al Gobierno Abierto.**



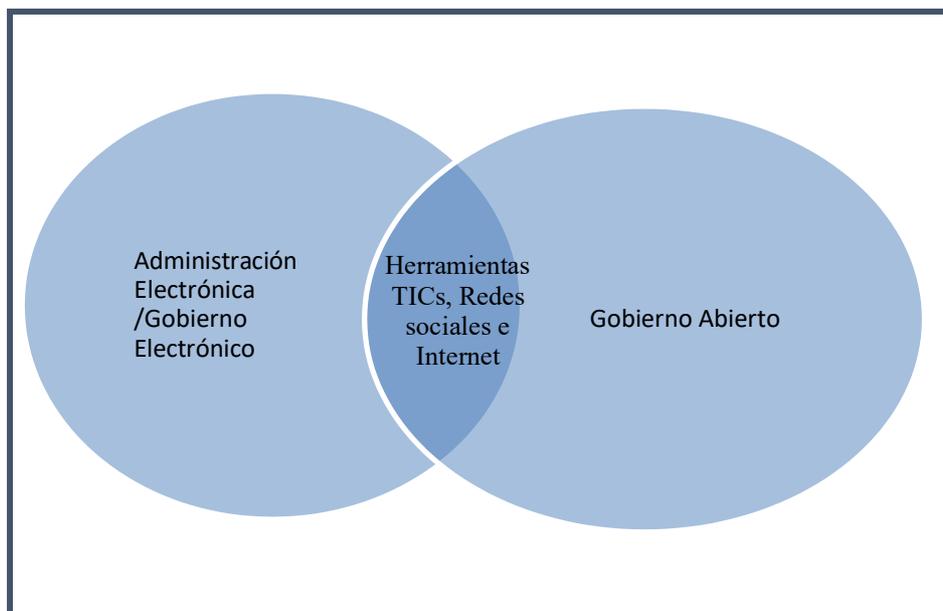
**Fuente: Elaboración propia**

Se hace necesario resaltar que una de las razones más evidentes por las que se produce en la actualidad la confusión entre conceptos viene dada por una cuestión meramente idiomática. Así, en España generalmente, y en el ámbito jurídico en particular, está bien diferenciada la distinción entre Administración y gobierno, mientras que en los países angloparlantes disponen de un único término *Government* para referirse a ambos. Dado que el principio de Gobierno Abierto, tal y como se ha puesto de relieve con anterioridad, tiene su origen en el mundo anglosajón, es habitual

que se use el término *e-government* para referirse tanto al gobierno electrónico como a la administración electrónica, no sucediendo así, por contra, en nuestro país.

La administración electrónica, o gobierno electrónico, debe entenderse como la introducción de las TIC en los procesos administrativos de los organismos públicos, así como en la relación que éstos tienen con los ciudadanos y otros agentes, dando lugar a mejora de los servicios públicos. No se trata, por tanto, de un principio o valor como sí lo es el Gobierno Abierto, sino del uso de una serie de instrumentos y herramientas que modifican y facilitan la prestación de los servicios públicos, así como la eficacia de los procesos administrativos.

**Figura 2: Relación entre Administración Electrónica y Gobierno Abierto**



**Fuente: Elaboración Propia**

Tal y como se puede inferir de la Figura 2, el Gobierno Abierto podría existir sin la tecnología que conocemos, de hecho, el concepto de *Open Government* es anterior al de Administración Electrónica. No obstante, en la actualidad es bastante improbable no hacer uso del beneficio que suponen las TIC para favorecer nuevas vías de participación ciudadana, colaboración e incluso para visibilizar la transparencia que debe imperar en todo Gobierno Abierto.

Por su parte, el concepto de *Open Data* hace alusión a una filosofía que persigue la apertura pública de datos que no afecten a derechos fundamentales, de tal modo que los mismos puedan ser accesibles y reutilizables, favoreciendo así una Sociedad del Conocimiento más eficiente, y una mayor transparencia de los gobiernos. Por ello, desde la implantación del uso de internet en las Administraciones Públicas y en la mayoría de los hogares de las sociedades más desarrolladas, movimientos que abogan por un *software* libre o el conocimiento libre (*open knowledge* en inglés) se han multiplicado, tal y como se tendrá posibilidad de ver cuando se estudien algunas de las iniciativas de éxito llevadas a cabo en materia de *Open Government*.

De forma análoga, cercano al concepto de Gobierno Abierto es también el de Democracia 2.0, que hace referencia a un mayor uso de las TIC con el fin de favorecer mayores mecanismos de participación directa de los ciudadanos dentro del marco de una democracia representativa. En esta línea, existe el actual debate en torno a la posibilidad de implantar el voto electrónico o la proliferación a través de Internet de espacios de deliberación y participación.

En último lugar, conviene también diferenciar el Buen Gobierno del Gobierno Abierto. En este sentido, son numerosas las definiciones<sup>126</sup> que se han dado sobre Buen Gobierno, tantas como normas creadas en este ámbito en los últimos años. Siguiendo la definición realizada por el portal de transparencia del gobierno de España, el Buen Gobierno se configura como “un conjunto de principios éticos y de actuación que deben regir la labor de los miembros del Gobierno y altos cargos y asimilados de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales [...] Este sistema busca que los ciudadanos cuenten con servidores públicos que ajusten sus actuaciones a los principios de eficacia, austeridad, imparcialidad y, sobre todo, de responsabilidad”<sup>127</sup>.

---

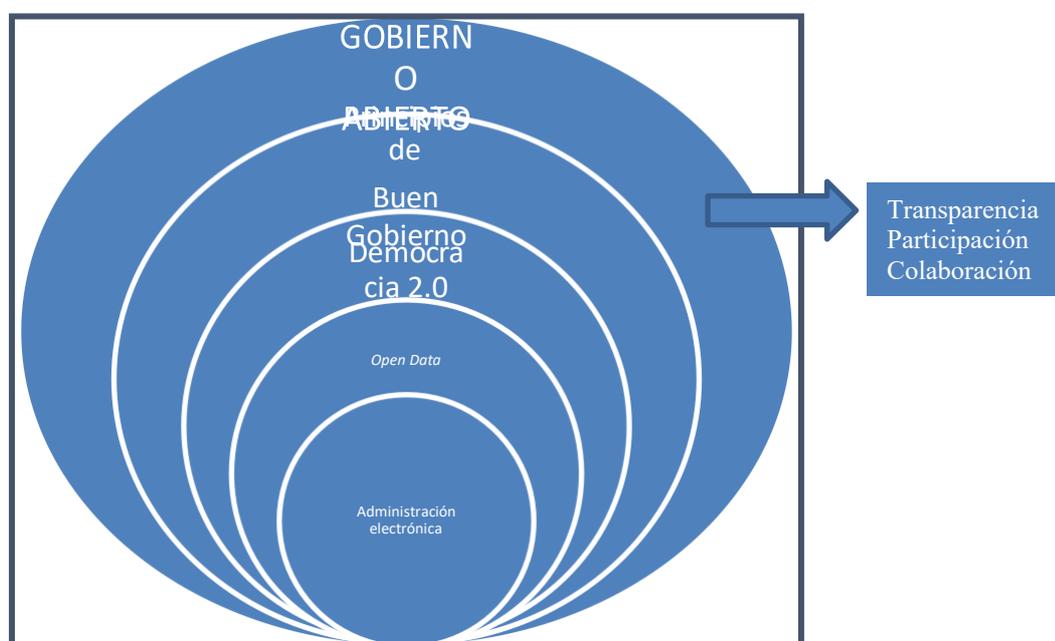
<sup>126</sup> El Código Iberoamericano de Buen Gobierno lo define como “aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho”. Por su parte, la Exposición de Motivos del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005 por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno manifiesta que “se hace necesario que los poderes públicos ofrezcan a los ciudadanos el compromiso de que todos los altos cargos en el ejercicio de sus funciones han de cumplir no sólo las obligaciones previstas en las leyes, sino que, además, su actuación ha de inspirarse y guiarse por principios éticos y de conducta”

<sup>127</sup> Definición dada en el portal oficial de transparencia del gobierno de España en:

<http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia/Home/index/GobiernoParticipacion/BuenGobierno.html>

De esta delimitación conceptual se desprende una conexión clara entre ellos y el principio de Gobierno Abierto (*Figura 3*). Ciertamente, sin duda la implantación de la Administración Electrónica y el *Open Data* ha favorecido la creación de un marco proclive para asegurar la transparencia del gobierno, a la misma vez que ha permitido establecer nuevos espacios donde poner en práctica mecanismos de democracia participativa, desconocidos en el siglo XX. Todo ello, unido a la necesaria normativización de códigos de conducta que recojan un conjunto de valores de Buen Gobierno de aquellos encargados de gestionar la cosa pública.

**Figura 3: Interrelación entre conceptos**



Fuente: Elaboración propia

## **2.2. La relación indiscutible entre Gobierno Abierto y las TIC**

Tal y como se ha subrayado en la delimitación conceptual, es posible la existencia de un Gobierno Abierto sin la mediación de las TIC, si bien es cierto, que, en una Sociedad del Conocimiento e Información como la nuestra, es prácticamente imposible vivir al margen de Internet y de las herramientas informáticas, tanto en el

ámbito privado como en el ámbito público. De ahí, que en la actualidad Gobierno Abierto y TIC sean dos términos que en la mayoría de las ocasiones se complementan entre sí.

Si bien las TIC favorecen la transparencia, la participación y la colaboración de las Administraciones, no por ello siempre significa que lo vayan a conseguir. De ahí que sea igualmente necesario la conjugación de otros elementos imprescindibles, tales como: cambios culturales, normativos y procedimentales que hagan posible su implementación efectiva en la sociedad.

Así, por ejemplo, estrechamente vinculado al principio de transparencia, la llamada publicidad activa requiere que la Administración ponga a disposición de la sociedad la información pública disponible sin necesidad de existir un previo requerimiento del ciudadano. Para ello, se ha venido implantando de manera progresiva en las distintas Administraciones diferentes metodologías y herramientas que permitan hacer efectivo dicho principio: portales webs sobre transparencia, uso de sistemas y tecnologías *Big Data* que admitan una adecuada gestión de grandes cantidades de información, nuevos métodos de búsqueda de información, tecnologías *linked data* que favorezcan las relaciones entre datos, etc.

Entre las ventajas que generan las tecnologías se encuentra sin duda la de la sencillez, entendida ésta como la facilidad para el ciudadano de buscar, acceder y hacer uso de la información pública a través de portales webs y aplicaciones concretas. Para ello, se hace imprescindible por la Administración:

- Asegurar en primer lugar la claridad de la puesta a disposición de la información, es decir, que la misma se encuentre de forma fácilmente comprensible sin abusar de un lenguaje complejo.
- Crear mecanismos y herramientas intuitivas para el ciudadano, evitando así la dificultad en su uso.

- Asegurar la accesibilidad de los portales, plataformas y aplicaciones para que todas las personas puedan hacer uso de las mismas y ejercer sus derechos en igualdad de condiciones<sup>128</sup>.
- Proporcionar los datos en formatos abiertos disponibles para su reutilización, no sujetos por tanto a restricciones como las derivadas del *copyright*.
- Mantener una frecuencia adecuada de actualización de los datos públicos proporcionados.

En lo que respecta a la participación y a la colaboración, son numerosas las herramientas que brindan las tecnologías. Como ejemplo, se pueden mencionar las recogidas en el informe *Las TIC en el Gobierno Abierto: Transparencia, participación y colaboración*, elaborado por la Fundación Telefónica en el año 2013:

**Tabla 2: Herramientas y Tecnologías favorecedoras de la participación y colaboración**

TIPOS DE HERRAMIENTAS	EJEMPLOS	APORTE
<b>De participación. Escucha activa</b>	- Redes sociales - Blogs - Foros - Wikis - Medios de escucha activa	- Mayor libertad de expresión - Diversidad de opiniones - Análisis de la información
<b>De distribución de eventos</b>	- <i>Streaming</i>	- Difusión de los debates con posibilidad de participación ciudadana - Mayor acceso a la información

<sup>128</sup>Con el fin de garantizar la accesibilidad y la seguridad de los archivos públicos, La Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas recoge en su artículo 17. 2 que: “Los documentos electrónicos deberán conservarse en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento, así como su consulta con independencia del tiempo transcurrido desde su emisión. Se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones. La eliminación de dichos documentos deberá ser autorizada de acuerdo a lo dispuesto en la normativa aplicable”, y en el apartado tercero: “Los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, así como el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos”

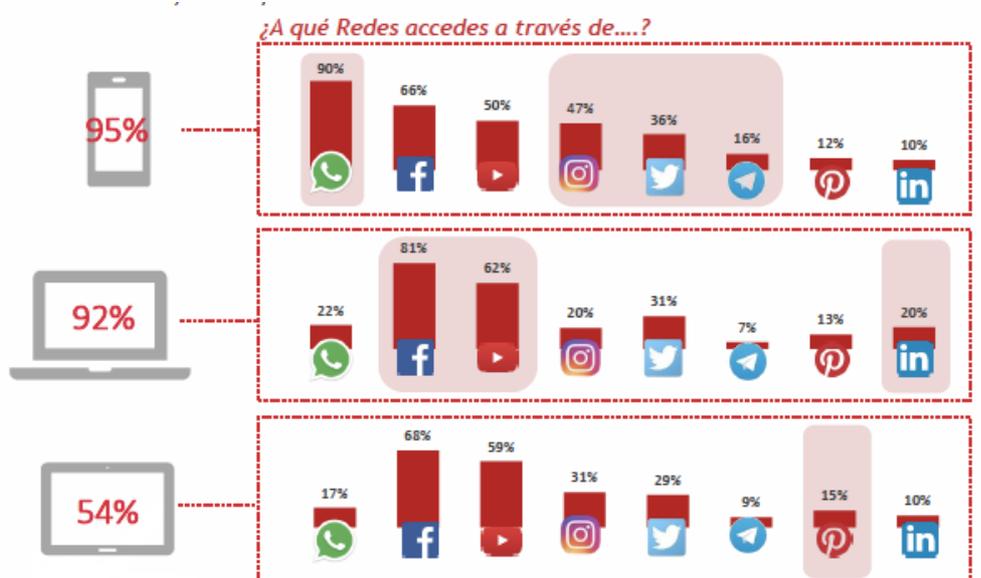
		- Inmediatez
<b>De colaboración</b>	- <i>Crowdsourcing</i> - <i>Crowdfunding</i>	- Beneficio mutuo - Cooperación colectiva
<b>Voto electrónico</b>	- Plataformas seguras y fáciles de usar	- Agilidad en la celebración de consultas, elecciones, encuestas y referéndums
<b>De gestión de opiniones</b>	- CRM ( <i>Customer Relationship Management</i> ) - <i>Ticketing</i>	- Mejora de los procesos internos y externos de atención al ciudadano - Mejora en la gestión de la información ciudadana recibida
<b>Portales de participación</b>	- Publicación de encuestas y consultas - Publicación de noticias y propuestas	- Comunicación (ascendente, descendente y horizontal) de la Administración y el Gobierno con la ciudadanía
<b>De identificación segura</b>	- NFC - DNI digital - Certificado digital	- Mayor seguridad para el ciudadano en sus trámites con la Administración.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del “informe Las Tic en el Gobierno Abierto: Transparencia, participación y colaboración”. Fundación Telefónica. 2013. págs. 76-84.

Tal y como se recoge en la tabla 2, entre las herramientas que favorecen la participación y colaboración ciudadana, gracias a la facilidad e inmediatez que conlleva su uso se encuentran:

- Redes Sociales: según refleja el informe resultante del Estudio anual del uso de redes sociales 2019 del *Interactive Advertising Bureau (IAB Spain)*<sup>129</sup>, un 85% de los internautas de 16 a 55 años utilizan redes sociales, es decir, más de 25,5 millones de usuarios en España. Otro de los aspectos relevantes que arroja este estudio anual es el incremento del uso de dispositivos móviles para la consulta de redes sociales, logrando incluso desbancar al ordenador, más aún, en lo que respecta a su uso en una franja horaria más amplia, así como en el acceso a las redes de: instagram, twitter, y, por supuesto whatsapp, tal y como se puede observar en la figura 4.

**Figura 4: Porcentaje de uso de dispositivos de conexión a las diferentes redes sociales.**



Fuente: Estudio Anual de Redes Sociales 2019 elaborado por IAB Spain y Elogia. Disponible en: <https://iabspain.es/estudio/estudio-anual-de-redes-sociales-2019/> (Fecha de consulta: noviembre 2019)

Las Administraciones Públicas han sido conocedoras de la gran ventaja comunicativa que supone su presencia en las redes sociales, de ahí que en los últimos años haya habido una multiplicación de cuentas oficiales de organismos e instituciones públicas en las principales redes, entre las que destacan: *Facebook*, *Twitter* y en menor medida *Youtube*, llegándose a convertir en una pauta generalizada en el sector público. Su función principal radica en la difusión inmediata de información de interés público, ya que llega a una mayor audiencia y de forma más rápida que la web oficial, al mismo

<sup>129</sup> *Interactive Advertising Bureau (IAB Spain)*: asociación que representa al sector de la publicidad y la comunicación digital en España.

tiempo que permite un *feedback* por medio de comentarios u otras opciones<sup>130</sup>, lo que contribuye por tanto a un fortalecimiento de la transparencia y la participación pública en la toma de decisiones.

- Igualmente, además de *Youtube* existen otras plataformas<sup>131</sup> que permiten la retransmisión de videos en *streaming*, es decir, en tiempo real y sin ser descargados, facilitando por tanto una mayor difusión de los debates abriendo también la posibilidad a la participación ciudadana. En los últimos años, por ejemplo, es muy común que se retransmitan por *streaming* la celebración de los Plenos municipales en algunos Ayuntamientos.
- Blogs y Foros: permiten un intercambio de información cronológica de una forma más personal que la dada por las webs corporativas. En este sentido, es muy común que en el caso de blogs existan numerosas iniciativas por parte de empleados públicos, también altos cargos, sobre cuestiones de interés general que comparten con un lenguaje más sencillo y directo que el que pudiera hacer la propia Administración.
- Wikis: según CRIADO Y ROJAS<sup>132</sup> “un wiki es una aplicación web que permite editar colaborativamente y de una manera sencilla páginas web, de forma que varias personas sin conocimientos técnicos puedan cooperar en la elaboración de un mismo texto dentro de un espacio web”. Las wikis son sin duda, dentro de las TIC el recurso más propicio para poner en funcionamiento la colaboración entre ciudadanos.
- *Crowdfunding* y *Crowsourcing*: ambas herramientas online tienen como fundamento la cooperación entre personas y/o organizaciones que en la mayoría de las ocasiones ni se conocen ni llegan a hacerlo nunca. El *crowdsourcing*, siguiendo

---

<sup>130</sup>Además de conocer el alcance de cada una de las publicaciones gracias a las funciones estadísticas que se encuentran en la mayor parte de las redes sociales, cabe también destacar otras opciones, al margen de los comentarios, que permite al organismo o institución pública conocer el alcance de un *post*, como son por ejemplo el número de *likes* y/o *retweet* si se trata de *Twitter*.

<sup>131</sup> Existen numerosas plataformas que permiten la retransmisión de videos en *streaming*, entre las que pueden encontrarse: *vimeo.com*, *metacafe.com*, *veoh.com*, etc. En concreto, las más usadas por los Ayuntamientos para la retransmisión de los Plenos son *Justintv*, *livestreaming*, *Ustream*, y cada vez más a través de *Youtube*.

<sup>132</sup> CRIADO, J. I., y ROJAS-MARTÍN, F (eds). *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas*. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2013, pág. 19.

la definición dada por ESTELLÉS AROLAS Y GONZÁLEZ LADRÓN, “es un tipo de actividad online participativa en la que una persona, institución, organización sin ánimo de lucro o empresa, propone a un grupo de individuos mediante una convocatoria abierta flexible la realización libre y voluntaria de una tarea. La realización de la tarea [...] siempre implica un beneficio mutuo<sup>133</sup>”. Mientras que la colaboración a través del *crowdfunding*<sup>134</sup>, se crea con el fin de conseguir financiación a través de Internet de personas interesadas aportando cantidades pequeñas.

Por otro lado, además de la realización de encuestas, existen también otros mecanismos de gestión de opiniones como son:

- *Customer Relationship Management* o CRM es un término que se usa en el ámbito empresarial, en concreto en marketing para referirse a una estrategia orientada a la satisfacción y fidelización del cliente. En el ámbito de la Administración Pública también se utiliza este término para referirse a las herramientas de *software* que permite a la Administración relacionarse con los ciudadanos.
- *Ticketing*, es una herramienta de gestión de incidencias que permite mejorar la tramitación de cualquier petición que provenga de la ciudadanía, así como cumplir con los tiempos marcados para la resolución de la misma. Su nombre proviene de la palabra “*ticket*”, al entenderse que se asigna uno por cada petición realizada, de forma tal que pueda realizarse un adecuado seguimiento.

Pero sin duda, uno de los mayores avances tecnológicos para la configuración de una democracia cada vez más participativa es el referente al voto electrónico. Siguiendo a RIAL se puede entender de forma genérica como “la referencia a todos los actos electorales factibles de ser llevados a cabo apelando a la tecnología de la información. Éstos incluyen el registro de los ciudadanos; la confección de mapas de los distritos electorales; la gerencia, administración y logística electoral; el ejercicio del voto en sí

<sup>133</sup> ESTELLÉS AROLAS, E., GONZÁLEZ LADRÓN DE GUEVARA, “Towards an integrated crowdsourcing definition”, *Journal of Information Science*, 2012.

<sup>134</sup> Un ejemplo reciente de *crowdfunding* lo encontramos con la campaña iniciada por Pedro Sánchez en marzo de 2017 para recaudar fondos entre sus simpatizantes de cara a la campaña que precederá al congreso del partido, que tendrá lugar en junio. Web de la iniciativa crowdfunding de Pedro Sánchez disponible en: <https://crowdfunding.somossocialistas.es/> (fecha de consulta: 05 de marzo de 2017)

mismo; el proceso de escrutinio; la transmisión de resultados; y su certificación oficial”<sup>135</sup>, o desde un punto más conciso como meramente “el acto de votar”.

Son muchas las ventajas que presenta el sistema de voto electrónico, como son: la agilidad de su uso, la facilidad en el recuento de resultados, la reducción de costes de organización de un proceso electoral, etc. Sin embargo, muchas democracias consolidadas y avanzadas tecnológicamente, entre las que se encuentra España, no han instaurado aún el sistema del voto electrónico, al menos en lo que a elecciones generales se refiere<sup>136</sup>. Este aspecto podría cambiar en los próximos años si existiera voluntad política. Para ello sería necesario realizar, en el caso de España, una serie de cambios importantes, destacando una reforma en profundidad de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General en la que se incluya el voto electrónico, así como medidas que garanticen la seguridad digital y que reduzca al máximo los efectos provocados por la brecha digital.

En definitiva, son muchas las posibilidades que nos brindan las TIC e Internet para el desarrollo de un verdadero Gobierno Abierto, tal y como nos muestra algunas de las experiencias de éxito que se recogen en el último epígrafe de este capítulo. Si bien, en los últimos años en nuestro país se ha apostado de forma clara por el fomento de la Administración Electrónica, así, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público vienen a configurar un escenario en el que la tramitación electrónica debe constituir la actuación habitual de las Administraciones en sus múltiples vertientes de gestión interna, de relación con los ciudadanos y de relación de aquellas entre sí. Esta necesidad de transformación amplia de la Administración española para acercarla a la nueva realidad presente en una Sociedad de la Información y el conocimiento se encuentra claramente definida en el preámbulo de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: “una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados a la vez que facilita una mejor transparencia”. Por ello, será

<sup>135</sup> RIAL, J., “Posibilidades del voto electrónico”, en *Elecciones*, dir. por TUESDA SOLDEVILLA, F, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Lima, 2004, pág. 78.

<sup>136</sup> Brasil, India, Venezuela o los Estados Unidos son ejemplos de países en los que el voto electrónico ha tratado de implantarse con más interés.

cada vez más común el uso de herramientas seguras de identificación personal, como el certificado digital o el DNI electrónico, que permita al ciudadano realizar trámites con la Administración a través de Internet.

A tenor de lo expuesto, y siguiendo las palabras de BARRIO ANDRÉS, “internet deja de ser simplemente un instrumento para convertirse en un nuevo ámbito vital donde todas las personas y cosas están interconectadas.”<sup>137</sup> Es por ello, por lo que el derecho de acceso a internet debería configurarse como un derecho fundamental, ya que contribuye al desarrollo personal y social del individuo<sup>138</sup>, a la vez que, la falta de acceso a esta nueva forma de comunicación e información, puede llegar a provocar situaciones de desigualdad social. Se pretende de este modo, que nuestra Constitución se actualice a la realidad del s. XXI, al igual que ya ha ocurrido con los Estatutos de Autonomía reformados que lo han incluido como un principio rector<sup>139</sup>.

### ***2.3. Ventajas e Inconvenientes***

Los beneficios derivados del establecimiento de medidas de Gobierno Abierto son numerosos, tanto para la ciudadanía como para el propio gobierno<sup>140</sup>. A

<sup>137</sup> BARRIO ANDRÉS, M., “Hacia un nuevo derecho fundamental de acceso a internet”, en *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*. Coord. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., RUBIO NÚÑEZ, R., Dir. por PENDÁS GARCÍA, B., Vol. 3, Tomo 3, Madrid, 2018. págs.2515-2529.

<sup>138</sup> Son numerosos los estudios doctrinales que han realizado prestigiosos constitucionalistas sobre la necesidad de reconocer constitucionalmente el derecho de acceso a internet, o simplemente el derecho a internet. Entre ellos podemos destacar por su profundización en la materia los trabajos de: BARRIO ANDRÉS, M., *Fundamentos del Derecho de internet*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2017; RALLO LOMBARTE, A., “Nuevas tecnologías, nuevos derechos”, en *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*. Coord. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., RUBIO NÚÑEZ, R., Dir. por PENDÁS GARCÍA, B., Vol. 3, Tomo 3, Madrid, 2018. págs. 2363- 2379. COTINO HUESO, L., “La necesaria actualización de los derechos fundamentales como derechos digitales ante el desarrollo de internet y las nuevas tecnologías”, en *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*. Coord. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., RUBIO NÚÑEZ, R., Dir. por PENDÁS GARCÍA, B., Vol. 3, Tomo 3, Madrid, 2018. págs.2347-2361.

<sup>139</sup> Algunos ejemplos de CCAA que han incluido estatutariamente el derecho de acceso a internet: El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (art.19.2), el Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 53), el Estatuto de Autonomía de Andalucía (art. 34), el Estatuto de Autonomía de Aragón (art. 28) o el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (art. 29).

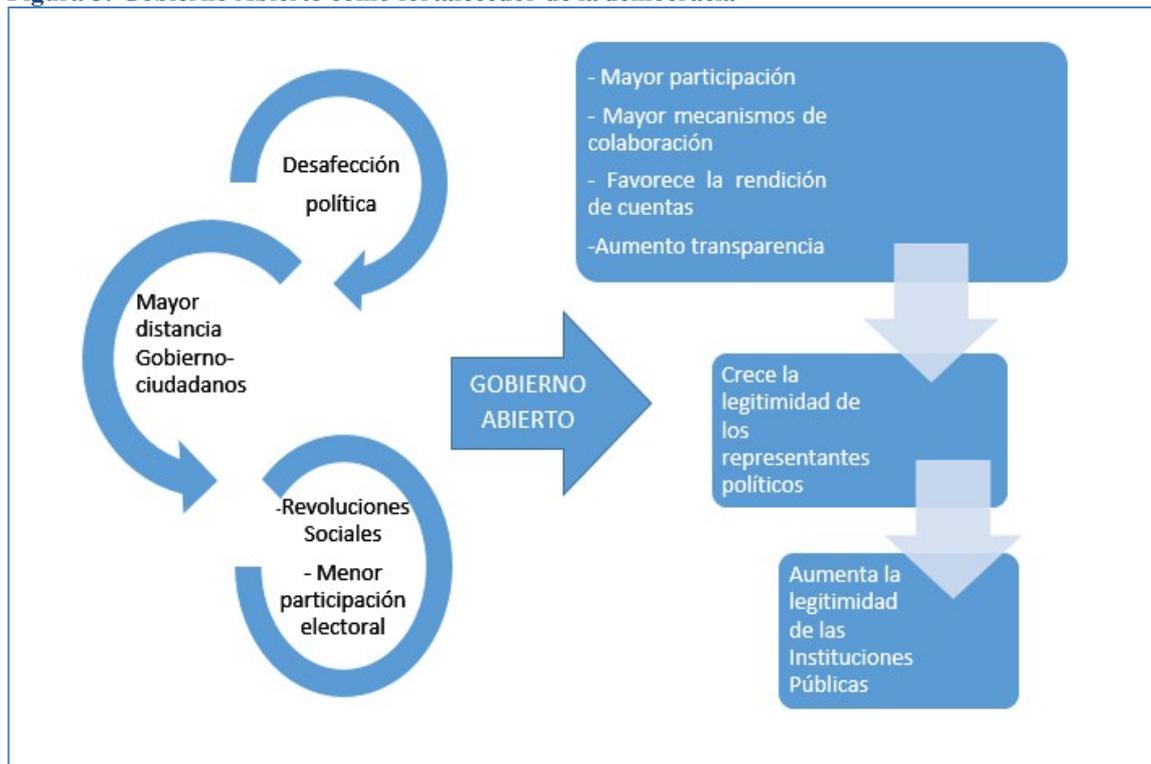
<sup>140</sup>La OCDE (2010) sintetiza los beneficios del gobierno abierto, del siguiente modo:

- 1) restablecer una mayor confianza en el gobierno.
- 2) garantizar mejores resultados al menor coste.
- 3) elevar los niveles de cumplimiento.
- 4) asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas
- 5) fomentar la innovación y nuevas actividades económicas.
- 6) mejorar la eficacia mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos que de otra forma se enfrentan a barreras para participar.

continuación, pueden apreciarse algunos de los pros más importantes para la sociedad que conlleva la implantación del gobierno abierto, entre los que se encuentran: el fortalecimiento del Estado Democrático, disminución de la corrupción y el aumento de la eficiencia y eficacia de las Administraciones Públicas.

- Fortalece el Estado Democrático

**Figura 5: Gobierno Abierto como fortalecedor de la democracia**



Fuente: Elaboración propia

Han sido numerosas las democracias representativas, entre ellas España y la mayor parte de los países europeos, que han sufrido en la última década una fragilidad sin precedentes al aumentar la desafección política y en general de representación por parte de la ciudadanía. La cuestionabilidad reciente del funcionamiento de estas democracias se debe a que en la actualidad nos encontramos en un contexto de cambios: económico (crisis económica internacional), social (Sociedad del Conocimiento) y político (partidos políticos e instituciones movidos por intereses personales). Esta desafección por parte de la ciudadanía, ha conllevado igualmente a un menor interés en participar en procesos electorales en los cuales no se sentían representados por los

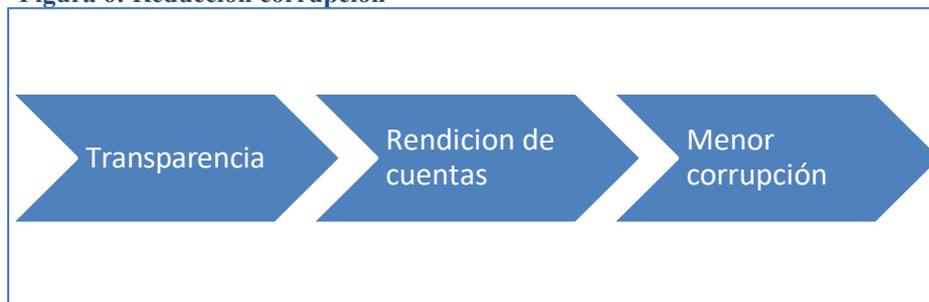
partidos confluyentes, e incluso en determinados casos a manifestaciones multitudinarias donde se reclamaba precisamente un verdadera democracia representativa (Precisamente uno de los lemas más populares del movimiento 15M de 2011 en España fue el de “*Democracia Real Ya*”).

Dentro de este marco, la incorporación de medidas de Gobierno Abierto fortalecedoras de la transparencia de los gobiernos y administraciones públicas, así como la creación de nuevas herramientas que permitan la participación directa y colaboración entre ciudadanos, y entre éstos y el gobierno, ha propiciado una mejoría en la credibilidad de los representantes políticos y por ende en las instituciones en que se integran.

En definitiva, se fortalece la democracia representativa con un margen de participación mayor, permitiendo así una relación bidireccional entre ciudadano y administración de forma relativamente constante y no sólo en período electoral.

- Disminuyen los casos de corrupción:

**Figura 6: Reducción corrupción**



**Fuente: Elaboración propia**

Un gobierno en el cual los ciudadanos tengan a su disposición la información pública y puedan exigirles a sus gobernantes que rindan cuentas sobre las políticas llevadas a cabo es un gobierno abierto. La promoción de la transparencia reduce al mínimo el margen para la corrupción.

- Aumenta la eficiencia y eficacia de las Administraciones:

Entre los beneficios más evidentes que ya se pueden vislumbrar de la implantación de herramientas TIC de gobierno abierto, tales como el uso del certificado digital o de las redes sociales, podemos enumerar:

- Agilización de los procedimientos administrativos y aumento de la rapidez en la respuesta a los ciudadanos.
  - Mayor facilidad para el acceso a la información pública por parte de cualquier persona interesada.
  - Fomento de la colaboración entre administraciones, evitando así duplicidades en la atención o resolución de asuntos.
  - Exigencia de un mayor conocimiento de la administración electrónica a los nuevos empleados públicos.
  - Reducción de costes provenientes del mantenimiento de registros físicos.
- 
- Genera crecimiento económico: como ya se ha indicado, un Gobierno Abierto favorece la reducción de los niveles de corrupción en el sector público, lo que representa una oportunidad para el crecimiento económico. De este modo se ha pronunciado la OCDE en uno de sus estudios<sup>141</sup> al relacionar directamente la calidad de gobernanza institucional de un país con su nivel de inversión extranjera.
  
  - Promueve la cultura del conocimiento y la información: el ciudadano se implica más en la vida pública al considerarse a sí mismo una pieza fundamental del sistema. Por ello es más proclive a buscar información que le permita estar actualizado de las políticas y gestión llevada a cabo en su comunidad, al mismo tiempo que muestra un mayor interés en los procesos participativos que le pueda afectar directa o indirectamente.

Por otro lado, es necesario también enumerar algunos de los inconvenientes que se han puesto de relieve en la actualidad para la implantación de medidas de Gobierno Abierto en aquellos países que, precisamente, más han apostado por avanzar en este ámbito<sup>142</sup>, entre los que por supuesto se encuentra España. Dentro de este marco destaca por ejemplo la traba que supone la llamada brecha digital, que siguiendo a SERRANO

---

<sup>141</sup> *Public Sector Transparency and the International Investor* OECD, 2003. Puede consultarte este estudio detalladamente en: <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/18546790.pdf>

<sup>142</sup> Países de América Latina, Estados Unidos, y la mayor parte de los países europeos.

ARTURO Y MARTÍNEZ EVELIO se define como “la separación que existe entre las personas (comunidades, estados, países...) que utilizan las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) como una parte rutinaria de su vida diaria y aquellas que no tienen acceso a las mismas y que, aunque las tengan no saben cómo utilizarlas”<sup>143</sup>.

En la Estrategia Europa 2020<sup>144</sup> se propone como objetivo prioritario el conseguir un crecimiento inteligente, para lo que es necesario mejorar el rendimiento en materia de educación, investigación e innovación y en lo referente a sociedad digital. Por esta razón, se aprueba una Agenda Digital para Europa que promueva un mercado digital único basado en el internet ultrarrápido (mínimo del 50% de los hogares europeos con conexiones de internet de velocidad superior a 100 Mbps, con un mínimo de 30 Mbps para todos), puesto que se considera que precisamente debido a la lenta implantación de internet de alta velocidad se ha perdido capacidad en Europa para innovar, difundir conocimientos y distribuir bienes y servicios, a la vez que se ha aislado aún más a las zonas rurales.

En lo que respecta a España, si bien es cierto que el uso de las TIC en los hogares ha experimentado un acusado crecimiento en los últimos años, la brecha digital sigue siendo una realidad, que puede ser atribuida a varios factores, tales como: la carencia de la infraestructura necesaria en zonas rurales, la falta de conocimientos sobre TIC y la Sociedad de la Información en general, así como la falta de interés en participar en la misma.

La figura 7 muestra una infografía realizada por el INE sobre el uso de las TIC en los hogares en 2019. De esta imagen se puede apreciar claramente la generalización del uso de internet, incluso para compras online, entre la población de entre 16 y 74 años, siendo mayor el uso de redes sociales en mujeres que en hombres, aunque con una diferencia prácticamente inapreciable. Por su parte, cabe destacar igualmente, que a pesar de que en los últimos años se ha reducido considerablemente la

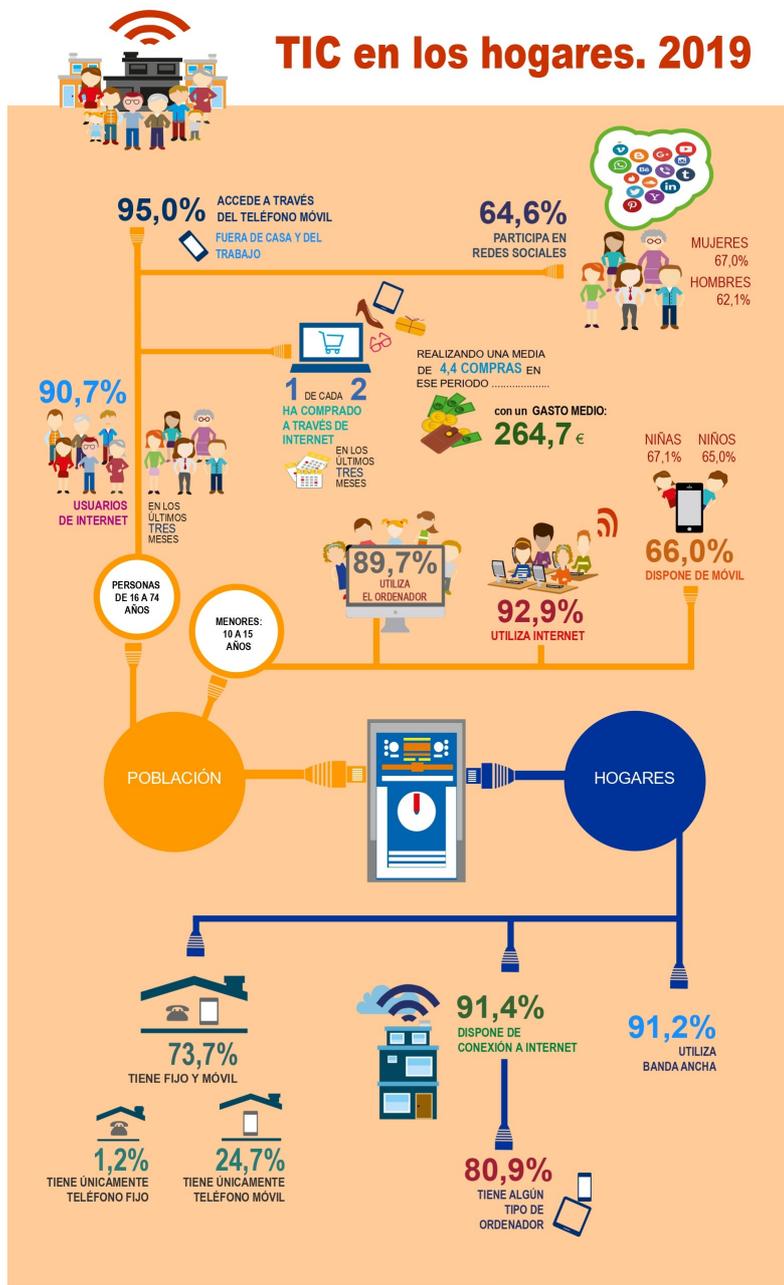
---

<sup>143</sup> SERRANO SANTOYO. A., y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, E., *La Brecha Digital: Mitos y Realidades*, Editorial UABC, Baja California, México, 2003, pág. 8.

<sup>144</sup> La Estrategia Europa 2020 se puso en marcha en 2010 con el fin de crear las condiciones requeridas para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador de los países que forman la Unión Europea. Concretamente, dicha estrategia gira en torno a la consecución de cinco grandes objetivos en los ámbitos de empleo, investigación y desarrollo, clima y energía, educación, inclusión social y reducción de la pobreza. Para ello se establece como plazo máximo para alcanzarlos el año 2020 inclusive, de ahí su nombre. Para más información sobre lo que supone la Estrategia Europea 2020, puede consultarse la web de la Comisión Europea dedica a este véase:

brecha digital, es una realidad indudable que el porcentaje de uso de internet se ve considerablemente reducido cuando nos referimos a los grupos de población con edades comprendidas entre los 65 y 74 años.

Figura 7: Encuesta realizada por el INE sobre el uso de TIC en los hogares en 2019.



Nota: Los hogares considerados son los que tienen al menos un miembro de 16 a 74 años

Fuente: Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares (TIC-H). INE - España

Octubre 2019



Fuente: Infografía del INE sobre la encuesta sobre Equipamiento y uso de las TIC en los hogares. Disponible en: [https://www.ine.es/explica/explica\\_infografias.htm](https://www.ine.es/explica/explica_infografias.htm) (Fecha de consulta: noviembre 2019)

Por consiguiente, en un país como el nuestro con una pirámide poblacional invertida donde existe un porcentaje muy amplio de población que supera los 55 años, la brecha digital sigue siendo un factor importante a tener en cuenta a la hora de implementar medidas que conlleven el manejo de herramientas informáticas o el uso de internet. Porcentaje éste que se ve aún más incrementado si nos encontramos en un contexto rural. Asimismo, otro de los inconvenientes que cotidianamente se pone de manifiesto en contra de los servicios de la Administración Electrónica o políticas de Gobierno Abierto es el referente a la privacidad y la seguridad. De ahí que, se haya convertido en la última década en una prioridad la aprobación de normas<sup>145</sup> que garanticen la ciberseguridad de la red.

Sin embargo, también hay que tener presente que la tecnología avanza más rápido que la normativa que los regula, por lo que es muy común que se redacten normas que a la fecha de su entrada en vigor dejen al margen alguna de las últimas novedades de *software* aplicables en la puesta en funcionamiento de la Administración Electrónica. Por este mismo motivo es igualmente necesario una apuesta contundente por la formación del personal público en materia de Gobierno Abierto y el uso de las TIC en la Administración Pública. Precisamente, para garantizar la actualización, dicha formación no debe concentrarse únicamente en la fase de selección del empleado público, sino también durante toda su vida laboral.

---

<sup>145</sup> La aprobación de normativa referente a la ciberseguridad, y garantía en general de la Administración Electrónica se ha llevado a cabo tanto a nivel europeo como a nivel nacional y autonómico. A modo de ejemplo, dentro del ámbito de la Unión Europea cabe destacar la Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión. También, es destacable y reciente la Directiva (UE) 2016/2102 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público. Y en materia de protección de datos merece especial consideración el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE.

Por su parte, en el ámbito nacional se puede enumerar, además de las ya mencionadas: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, estas otras normas:

- el Real Decreto 951/2015, de 23 de octubre, de modificación del Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica.
- la Orden HAP/1949/2014, de 13 de octubre, por la que se regula el Punto de Acceso General de la Administración General del Estado y se crea su sede electrónica.
- el Real Decreto 806/2014, de 19 de septiembre, sobre organización e instrumentos operativos de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos.

Por último, especialmente unido al efecto provocado por la brecha digital y a la posible falta de seguridad, se ha despertado entre cierto sector de la población una falta de confianza ante el uso de la Administración Electrónica. Esta desconfianza se genera en gran parte debido precisamente, a la falta de conocimiento de las posibilidades que el uso de internet y las nuevas tecnologías representan como medio de relación de la ciudadanía con la Administración. Por lo tanto, las Administraciones deben ser conscientes de esta realidad y poner en marcha también actividades de formación ciudadana sobre el uso de las nuevas tecnologías para que, de este modo, reduzcan dicha desconfianza.

## ***2.4 Experiencias de Gobierno Abierto en Estados Unidos y Reino Unido***

### *2.4.1. Estados Unidos*

Considerando que el precursor del *Open Government* como materia transversal a incluir en las agendas políticas de los gobiernos, ha sido el presidente Barack Obama tras la aprobación de su ya suficientemente comentado *Memorandum*, es necesario comenzar a analizar las experiencias que, en este sentido, se han llevado a cabo en Estados Unidos durante su mandato. Para su estudio, se atenderá a una división basada en cada uno de los pilares del *Open Government* en los que se encuadra su finalidad principal. Así pues, se pueden distinguir las siguientes iniciativas:

**Figura 8: Iniciativas de Open Government en USA**

Transparencia	Participación	Colaboración
<ul style="list-style-type: none"><li>• usaspending.gov</li><li>• data.gov</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• regulations.gov</li><li>• We the people</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• challenge.gov</li><li>• We the people</li></ul>

**Fuente: Elaboración propia**

Consideramos oportuno hacer una mención expresa a estas iniciativas estadounidenses debido a su carácter pionero en el ámbito del *Open Government*. Ello, a pesar de que desde la llegada de Donald J. Trump a la presidencia de Estados Unidos el 20 de enero de 2017, la web de la Casa Blanca haya experimentado un profundo cambio con respecto a la existente durante la Administración Obama, lo cual ha afectado de

igual forma, a la continuidad de la mayoría de estas iniciativas. Entre los cambios más significativos podemos encontrar la eliminación del enlace al *Open Government Initiative*, así como a todas las referencias sobre *Open Data*. No obstante, se puede aún

consultar (a fecha de noviembre de 2019)

este apartado a través de la web de archivo de la anterior Administración en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/open>, si bien no sigue en funcionamiento y por tanto no está actualizada.

**Figura 9: Logotipos principales iniciativas de Gobierno Abierto en Estados Unidos**



La Iniciativa de Gobierno Abierto (*Open Government Initiative* en inglés), como así se ha denominado, venía detallada en un enlace propio dentro de la web de la Casa Blanca en el cual se recogía cada una de estas iniciativas.

Fuente: Webs [usaspending.gov](http://usaspending.gov), [regulations.gov](http://regulations.gov), [challenge.gov](http://challenge.gov), [data.gov](http://data.gov) y [petitions.whitehouse.gov](http://petitions.whitehouse.gov).

**Figura 10: Web sobre Open Government de la Casa Blanca durante la Administración de Barack Obama**



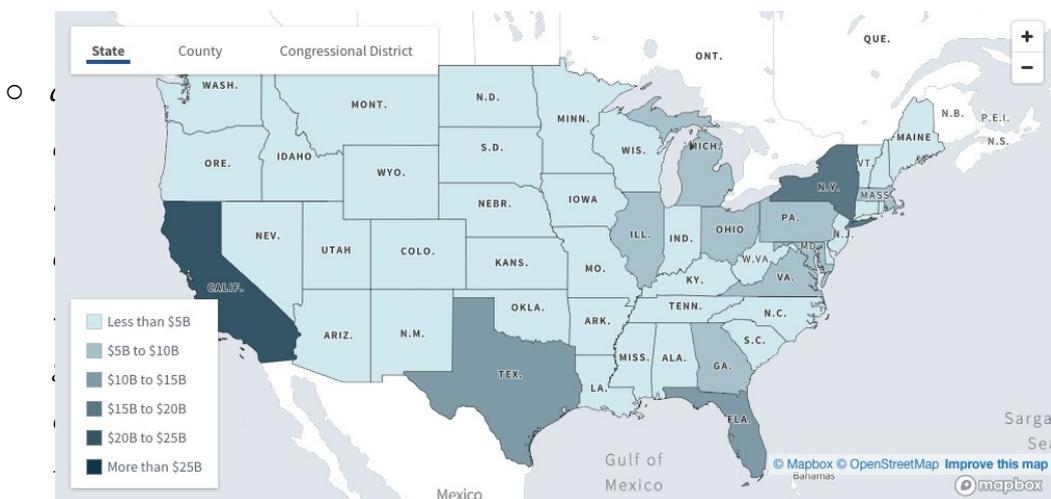
Fuente: <https://obamawhitehouse.archives.gov/open>

- Iniciativas relacionadas con el fomento de la transparencia:
  - *usaspending.gov*: sitio web donde se puede consultar información sobre los fondos públicos del gobierno federal. Se trata de una web con abundantes datos sobre la cantidad de dinero invertida en cada Estado y el destino de esos fondos. Asimismo, esta web incorpora una *community page*, a través de la cual la ciudadanía puede hacer preguntas sobre estos datos o plantear cualquier tipo de duda que pueda surgirle. La legislación federal (*The Federal Funding Accountability and Transparency Act*) de 2006 requiere que cualquier contrato, subvención, préstamo o asistencia financiera de un importe mayor a 25.000 dólares se muestre visible en esta web de acceso público, garantizando así el derecho de acceso a la información a los ciudadanos estadounidenses.

Es importante destacar que esta web estaba en funcionamiento antes de la llegada a la Casa Blanca de la Administración Obama, concretamente se encuentra operativa desde el año 2007 y sigue vigente en la actualidad

En la figura 11 se puede ver un ejemplo del gasto por Estado durante el año fiscal de 2019 a través de la visualización de un mapa del país, en el que se dividen los Estados por colores según la cantidad invertida en cada uno de ellos por el Gobierno Federal.

**Figura 11: Gasto por Estado durante el año fiscal de 2019 en Estados Unidos**



Fuente: <https://www.usaspending.gov/#/search/d6469a695a2d475b2c10656bbd9e735d>  
(Fecha de consulta: noviembre 2019)

Es la iniciativa por excelencia sobre *Open Data*, que ha sido copiada por numerosos países, tal y como se tendrá ocasión de ver posteriormente. En concreto, la web *data.gov* fue creada en mayo de 2009 por el primer Delegado Federal de Información (CIO por sus siglas en inglés – *Chief Information Officer*) Vivek Kundra, teniendo como objetivo principal la constitución de un gobierno más abierto y responsable. Igualmente, la apertura de los datos gubernamentales ha contribuido también a un aumento de la participación ciudadana en el gobierno, creando oportunidades para el desarrollo económico e informando la toma de decisiones tanto en el sector privado como en el público.

En la actualidad integra a más de 80 agencias federales y tienen más de 200.000 *datasets* (conjunto de datos) que representan cerca de 10 millones de datos disponibles.<sup>146</sup>, que pueden consultarte de forma separada según la temática de la que trate: agricultura, clima, consumo, ecosistema, educación, energía, finanzas, salud, gobierno local, industria, sector marítimo, océanos, seguridad pública y ciencia e investigación.

A raíz de *data.gov* muchas ciudades estadounidenses han creado sus propias aplicaciones sobre datos públicos referidos a cuestiones particulares. Un ejemplo de estas iniciativas locales de *Open Data* lo encontramos en la ciudad de Chicago con varios proyectos de código abierto (*Open Source*):

- *mybuildingdoesntrecycle.com*: web creada en 2014 para informar sobre los edificios de cinco o más unidades residenciales que debiendo estar provistos de un servicio de reciclaje adecuado no lo están, tal y como requiere la ley en Chicago.
- *Chicago Councilmatic*: consulta, búsqueda y comentarios sobre la normativa aprobada por el ayuntamiento de Chicago, así como sobre reuniones e información pública de los/las concejales y alcalde o alcaldesa.
- *Crime in Chicago*: permite una visualización de las tendencias criminales por zonas, en combinación con la información

<sup>146</sup>Datos consultados en la web [www.data.gov](http://www.data.gov) a fecha septiembre de 2018.

proporcionada por el Departamento de Policía de Chicago y su base de datos y la posibilidad de vista en el mapa gracias a *Google*.

- Iniciativas relacionadas con el fomento de la participación:
  - *regulations.org*: web creada en 2003 con el objetivo de garantizar el acceso público al contenido federal normativo. En concreto, su uso permite buscar y descargar información pública actualizada sobre legislación federal, así como presentar propuestas o comentarios sobre las mismas.
  - *We the people*: Se trata sin duda de una de las iniciativas estrella creada por la Administración Obama dentro del marco de su *Open Government Initiative* en septiembre de 2011. A través de ella los usuarios, previamente registrados, podían crear una petición online y relacionarla con otras activas similares, recibiendo respuesta oficial por parte de la Casa Blanca si dicha petición alcanzaba un apoyo de al menos cien mil firmas en treinta días. Entre los casos de éxito de esta iniciativa que dieron lugar a reformas normativas o pronunciamientos públicos se encuentran:
    - La firma en agosto de 2014 de una ley que aseguraba a los consumidores poder usar sus dispositivos móviles en la red de su elección.
    - Manifiesto expreso del Presidente de apoyo a la prohibición de la práctica de terapias de conversión en menores transexuales.
    - Concesión de la Medalla Presidencial de la Libertad a título póstumo al jugador de baseball Peter Lawrence (Yogi Lawrence) por su servicio militar y en pro de los derechos civiles.

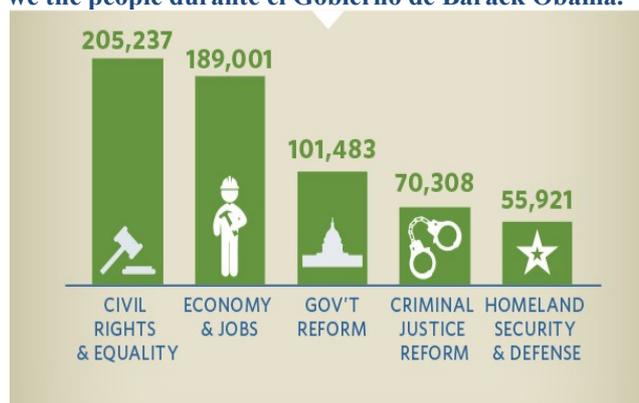
Se puede afirmar que los años de vigencia de esta iniciativa durante la Administración Obama (hasta diciembre de 2016) supuso un éxito de participación si atendemos a los datos sobre el número de usuarios, firmas y peticiones llevadas cabo (figura 12), siendo los temas relativos a derechos civiles, igualdad, economía y empleo los más comunes entre las peticiones realizadas (figura 13).

**Figura 12: Estadísticas de uso de la plataforma *we the people* durante el Gobierno de Barack Obama**



Fuente: <https://petitions.obamawhitehouse.archives.gov/about#success>

**Figura 13: Categorías con más peticiones realizadas en *we the people* durante el Gobierno de Barack Obama.**



Fuente: <https://petitions.obamawhitehouse.archives.gov/about#success>

Con la llegada de Trump a la Casa Blanca, esta iniciativa de participación ciudadana quedó en suspenso, e incluso fueron numerosas las voces que daban por sentada su finalización<sup>147</sup>. De hecho, justo tras su toma de posesión, el nuevo gobierno desactivó todas las peticiones que se encontraban en curso. En particular, hubo que esperar hasta marzo de 2018 (más de un año después) para que la administración Trump respondiera a algunas de estas peticiones.

<sup>147</sup> En este sentido se pronunció el periodista CAMERON, D., justo después de la toma de posesión del nuevo presidente estadounidense: “no está claro si los asesores de Trump harán una tradición de responder públicamente a las peticiones del pueblo estadounidense”: CAMERON, D., “*Trump's team removes all old, pending 'We the People' petitions*”, *Daily Dot*, 20 de enero de 2017, Disponible en: <https://www.dailydot.com/layer8/white-house-petitions-president-trump/> (Fecha de consulta: noviembre 2017).

- Iniciativas relacionadas con el fomento de la colaboración:
  - *challenge.gov*: conjunto de desafíos y premios con la finalidad de promover la innovación mediante la colaboración ciudadana. Se trata de un ejemplo de *crowdsourcing* desarrollado por el gobierno federal de Estados Unidos que permite a las agencias federales el planteamiento de desafíos y retos a través del uso de la innovación técnica, creativa o científica, colaborando de esta forma tanto con la sociedad civil como con las empresas, universidades, fundaciones y /o las organizaciones interesadas.
  - *We the people*: además de ser principalmente un instrumento de participación ciudadana, la iniciativa *We the people* también supone un impulso importante en pro de una mayor colaboración entre sociedad civil y gobierno federal, tal y como puede inferirse de los resultados obtenidos los primeros años de su existencia.

No obstante, son algunas las voces como las de M. EVANS O CAMPOS, que han considerado que “aunque estos ejemplos pueden reflejar aparentemente principios de transparencia, colaboración y participación, el enfoque tiende a ser el de proporcionar información a los ciudadanos o recoger información de ellos<sup>148</sup>”

#### 2.4.2. Reino Unido

Reino Unido, al igual que Estados Unidos, se encuentra también entre el grupo de los países firmantes de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) celebrada en septiembre de 2011, por lo que su compromiso con las políticas de Gobierno Abierto es una realidad que data de 2009 con la aprobación de la estrategia *Putting The Frontline First: Smarter Government*<sup>149</sup>, por el entonces Primer

<sup>148</sup> M. EVANS, A., y CAMPOS, A., *Open Government Initiatives: Challenges of citizen participation*, en *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 32, Issue 1. 2012.

<sup>149</sup> HM Government (2009). *Putting the Frontline First: Smarter Government*. Disponible a través del enlace: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/228889/7753.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228889/7753.pdf). (Fecha de consulta: Enero de 2017). El Primer Ministro Gordon Brown aludía en este plan a la nueva etapa de gestión gubernamental con las siguientes palabras: “*This plan for reforming government sets out how we will meet these new challenges by strengthening the role of citizens and civic society; recasting the relationships between the centre and the frontline and between the citizen and the State; and streamlining government. I believe that a strong and flourishing civic society goes hand-in-hand with an active and effective government. When we work together, our communities are stronger*”, que traducido a

Ministro Gordon Brown, mediante la cual se comprometía a impulsar un gobierno más abierto y orientado a la sociedad.

En lo referente a la apertura de datos, el gobierno dictó varias medidas para hacer realidad su liberación. Así, en virtud de ello, se redactó en mayo de 2010 la llamada “Carta a los Departamentos del Gobierno para abrir los Datos Públicos”<sup>150</sup>, a través de la cual se obligaba a los Departamentos a garantizar la información pública y en formato abierto de todos sus datos. Posteriormente, y en la misma línea, se redactó en julio de 2011 una segunda Carta conocida como “Carta a los Ministros del Gabinete sobre Transparencia y Open Data”<sup>151</sup>, cuyo contenido daba a conocer las mejoras producidas en materia de datos abiertos, a la misma vez que se manifestaba una clara intención por seguir avanzando en la mejora de su calidad y disponibilidad de forma que pudieran ser fácilmente reutilizables por los ciudadanos. Es así como se crea y fomenta el uso de la página web *data.gov.uk*, plataforma con una gran base de datos publicados por departamentos y agencias gubernamentales, organismos públicos y autoridades locales. Esta información puede ser de interés por distintos motivos, como, por ejemplo: para la obtención de información sobre cómo funciona el gobierno, para facilitar el desarrollo de investigaciones o incluso para la creación de aplicaciones y servicios.

Además de *data.gov.uk*, existen otras iniciativas de éxito sobre *Open Government* desarrolladas por el gobierno británico, entre las que podemos citar a modo ejemplificativo:

- *UK Citizens Online Democracy (UKCOD*, en adelante): Organización sin ánimo de lucro, con sede en Reino Unido, pero con ámbito de trabajo internacional, que en la actualidad tiene como función principal la de crear proyectos que permitan compartir tecnologías que proporcionen a la ciudadanía la

---

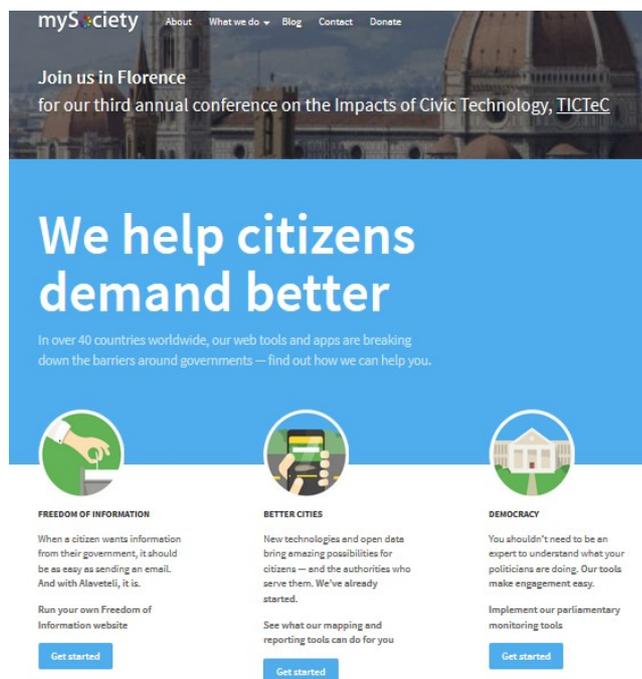
nuestro idioma viene a decir que: “Este plan para la reforma del gobierno expone cómo nosotros reuniremos los nuevos retos fortaleciendo el papel de los ciudadanos y la sociedad civil; reformando las relaciones entre el centro y la frontera y entre el ciudadano y el Estado; reestructurando el gobierno. Creo que una sociedad civil fuerte va de la mano con un gobierno activo y efectivo. Cuando trabajemos juntos, nuestras comunidades serán más fuertes”

<sup>150</sup> Puede consultarse el contenido de la *Letter to government departments on opening up data*, en la web: <https://www.gov.uk/government/news/letter-to-government-departments-on-opening-up-data>. (Fecha de consulta: Enero de 2017).

<sup>151</sup> Puede consultarse el contenido de la *Letter to Cabinet Ministers on transparency and open data* en la web: <https://www.gov.uk/government/news/letter-to-cabinet-ministers-on-transparency-and-open-data> (Fecha de consulta: Enero de 2017)

posibilidad de hacer pequeños cambios en alguna de las siguientes áreas: democracia, libertad de información y mejora de las ciudades. El proyecto actual en el que trabaja el UKCOD es *mySociety*, dedicado a la construcción de sitios webs sobre alguna de las tres áreas de actuación mencionadas. Asimismo, el grupo de investigadores e investigadoras que componen *mysociety* elabora de forma periódica diversos estudios para comprobar el verdadero impacto de las herramientas digitales en la participación gubernamental y ciudadana. A modo de ejemplo, podemos citar el último informe publicado, hasta la fecha en la que se redactan estas líneas, sobre herramientas digitales y participación en gobiernos locales en el que se lleva a examen el uso de estas herramientas por parte de autoridades locales en pro del fomento de una cultura más democrática y participativa<sup>152</sup>.

Figura 14: Iniciativa *MySociety* en Reino Unido



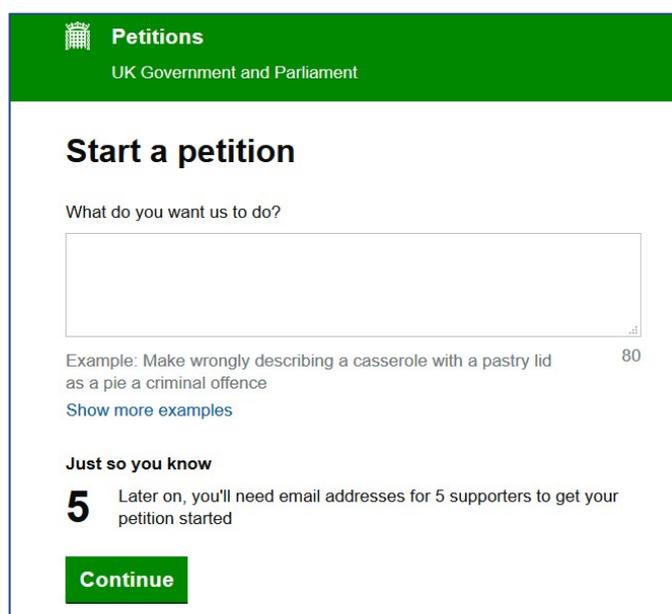
Fuente: <https://www.mysociety.org/>

- *E- petitions*. Comparable a la iniciativa estadounidense *We The People*, encontramos en *e-petitions*, su homónima británica. En efecto, se trata de una herramienta online que permite a los ciudadanos británicos o residentes crear una petición sobre un asunto público, abriendo por tanto su posibilidad de participación

<sup>152</sup> PARSONS, A., RUMBUL, R., y BROOK, M., *Digital tools for democratic participation*, Public Square, My Society. 2019. Disponible en: [https://research.mysociety.org/media/outputs/digital-tools-participation-report\\_gVeDFDR.pdf](https://research.mysociety.org/media/outputs/digital-tools-participation-report_gVeDFDR.pdf)

en las políticas públicas de su país. Para ello, será necesario contar otras cinco personas que apoyen la petición lanzada por un/a ciudadano/a, en cuyo caso será posteriormente publicada en la web creada al efecto ([\\_www.petitions.parliament.uk](http://www.petitions.parliament.uk)). Posteriormente, la Comisión de Peticiones (*Petitions Committee*) seleccionará aquellas que considere de gran interés y podrá solicitar más información a los/las proponente/s. Cabe destacar, que esta Comisión dispone del poder para presionar al Parlamento Británico o al Gobierno para que actúe. Finalmente, si la petición alcanza la cifra de 10.000 firmas de apoyo, el Gobierno está obligado a responderla. Si, además, logra superar las 100.000 firmas, la petición podrá ser debatida en el Parlamento.

Figura 15: Ejemplo iniciativa *e-petitions* en Reino Unido



Fuente: <https://petition.parliament.uk/petitions/check>

Resulta interesante comprobar cómo desde la aprobación del *Brexit* tras el referéndum del 23 de junio de 2016<sup>153</sup>, un gran porcentaje de las peticiones realizadas por la ciudadanía británica a través de la plataforma *e-petitions*, versan sobre esta

<sup>153</sup> Para una información detallada sobre lo que ha supuesto el apoyo del *Brexit* (*Britain Exit*) tanto para Reino Unido como para el conjunto de la UE, véase: SERRANO SANZ, J.M., “La economía y el Brexit”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Núm. 64, 2016, págs. 18-21; SARMIENTO, D., “y después del Brexit... ¿Qué?”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Núm. 64, 2016, págs. 42-47; y PEREIRA MENAUT, A.C., “Para entender el Brexit”, en *Diario La Ley*, Núm. 8812, 2016.

cuestión. De hecho, desde entonces, la petición ciudadana debatida en el Parlamento Británico que ha obtenido mayor número de firmas (más de seis millones, cifra ésta muy por encima de la segunda más apoyada la cual no llega a 600 mil firmas) es la titulada como: “Revocación del artículo 50 y permanencia en la UE” (*Revoke Article 50 and remain in the EU*). Esta petición, al alcanzar con creces el número de 10 mil firmas, tuvo que ser en un primer lugar respondida por el Gobierno Británico, quien claramente dejó clara su postura en su respuesta:

*“This Government will not revoke Article 50. We will honour the result of the 2016 referendum and work with Parliament to deliver a deal that ensures we leave the European Union<sup>154</sup>”* (“Este Gobierno no revocará el artículo 50. Honraremos el resultado del referéndum de 2016 y trabajaremos con el Parlamento para alcanzar un acuerdo que garantice que abandonamos la Unión Europea”)

Iniciativas como *we the people* en Estados Unidos y *e-petitions* en Reino Unido ha contribuido al fomento de la mentalidad cívica y social en asuntos políticos o de interés público en general. Tal y como afirma YASSERI, HALE Y MARGETTS, “Las peticiones en línea forman parte de una creciente cartera de innovaciones democráticas basadas en Internet, y tanto los gobiernos como las ONG han recibido elogios por sus plataformas de peticiones electrónicas<sup>155</sup>”. No obstante, como bien señalan LESTON-BANDEIRA Y THOPSON, la elevada demanda de peticiones surgidas en los últimos años lleva a plantearse nuevos retos como son: dar respuesta a todas ellas, distinguir lo que es adecuado de lo que es popular, así como el gran reto de gestionar las expectativas creadas por la opinión pública<sup>156</sup>.

---

<sup>154</sup> Tanto la respuesta a la petición ciudadana sobre la derogación del art. 50 y la vuelta a la UE como su posterior debate parlamentario (marzo y abril de 2019 respectivamente), se puede consultar en: <https://petition.parliament.uk/petitions/241584#debate-threshold> (Fecha de consulta: noviembre 2019)

<sup>155</sup> YASSERI, T., HALE, S.A y MARGETTS, H.Z, “*Rapid rise and decay in petition signing*” en *EPJ Data Sci.* Núm. 6. 2017.

<sup>156</sup> LESTON-BANDEIRA, C., THOMPSON, L., *Exploring parliament*. Edit. Kettering: Oxford University Press. 2018. pág. 350.

### **3. La implementación del Gobierno Abierto en España**

#### ***3.1. La Alianza para el Gobierno Abierto***

La Alianza para el Gobierno Abierto (*OGP, en adelante por sus siglas en inglés: Open Government Partnership*) surgió en el año 2011 de forma voluntaria como una iniciativa internacional que perseguía un objetivo común: conseguir gobiernos más transparentes, que rindan cuentas de su acción de gobierno y que promuevan una mayor participación de sus ciudadanos haciendo uso de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías. Todo ello con la finalidad de mejorar la calidad de los gobiernos, y, por ende, reducir considerablemente los niveles de corrupción. En definitiva, lo que se busca es asegurar que los gobiernos estén realmente al servicio de los sus ciudadanos en lugar de estar a su propio servicio.

Fueron ocho los países fundadores de la OGP los que firmaron el 20 de diciembre de 2011, la conocida como declaración de gobierno abierto: Brasil, Filipinas, Indonesia, México, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica y Estados Unidos. Actualmente, en la fecha que se redacta este estudio, son ya setenta y nueve países y un número creciente de gobiernos locales y organizaciones quienes forman parte de la OGP, cifra que representa a más de dos mil millones de personas. De este modo, tal y como afirma RAMÍREZ- ALUJAS y DASSEN “la Alianza para el Gobierno Abierto se configura como una iniciativa multilateral cuyos esfuerzos se orientan a propiciar compromisos concretos desde los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en el debate y en la decisión de los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos”<sup>157</sup>

A continuación, nos centraremos en los requisitos exigidos para formar parte del grupo de países integrantes del OGP, dejando, por tanto, al margen en este estudio las particularidades previstas para los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil. Así pues, si un gobierno desea formar parte de la OGP, en primer lugar, deberá

<sup>157</sup> RAMÍREZ-ALUJAS, A. Y DASSEN, N., “Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe”, en *Gobierno abierto y transparencia focalizada: Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, editorial BID, 2012, pág. 49.

manifestar su interés y su compromiso con los valores del gobierno abierto a través del cumplimiento de unos mínimos de elegibilidad (*OGP's Eligibility*) representados en los siguientes indicadores: transparencia fiscal, acceso a la información pública, declaración pública de los ingresos y activos de los funcionarios públicos y altos cargos; y participación ciudadana en la creación de políticas y gobernanza. Los países son evaluados en función de estos cuatro criterios a través de indicadores internacionales de reconocido prestigio y objetividad tales como: el *Open Budget Index*, los índices sobre medición de las políticas de acceso a la información pública (*Right2info.org* y *RTIRating*) la Base de datos del Banco Mundial (*World Bank Public Officials Financial Disclosure*), así como el Índice de Democracia de la *Economist Intelligence Unit*.

Para pasar este umbral de elegibilidad, los países deberán obtener una puntuación mínima del 75% del total de puntos disponibles, considerando el máximo posible 16 puntos, 4 por cada uno de los indicadores a evaluar. No obstante, existen países que deberán ser valorados sobre 12 puntos, en lugar de sobre 16, ya que algunos indicadores no miden a todos los países, por lo que ese 75% se realizará sobre 12 puntos y no sobre 16.

Además de superar ese umbral de elegibilidad, el Comité Directivo de la OGP aprobó el 20 de septiembre de 2017 un nuevo requisito para formar parte de los países integrantes del OGP, el conocido como *OGP Values Check*. Se trata de un nuevo test que mide la calidad democrática a través de indicadores (V-Dem) tales como: *el CSO Entry and Exit*, como medidor del control del Gobierno en la formación de organizaciones de la sociedad civil en la vida pública; o el *CSO Repression*, que mide el grado en el que el Gobierno trata de reprimir a dichas organizaciones. Sí es importante destacar que este nuevo requisito sólo será aplicable a aquellos nuevos países que pretendan su incorporación al OGP, quedando por tanto al margen de pasar por este nuevo filtro los países que ya formaban con anterioridad parte del OGP.

En última instancia, y una vez superados los indicadores anteriormente comentados, el país en cuestión deberá enviar una carta de intención sobre su participación en la OGP en la que refleje de manera expresa su compromiso con los principios de Gobierno Abierto enumerados en la Declaración de Gobierno Abierto<sup>158</sup>.

---

<sup>158</sup> La Declaración de Gobierno Abierto se puede consultar en:

En esta carta, deberá igualmente, dejar constancia de su condición de país elegible tras haber superado el umbral de elegibilidad fijado (*OGP's Eligibility* y *OGP Values Check*, en su caso). Y, por último, deberá contener de forma expresa el Ministerio o agencia encargada del Gobierno Abierto, así como la persona física responsable de esta materia dentro del Gobierno.

### ***3.2 Los Planes de Acción como requisito obligatorio para los países participantes en la OGP.***

Una vez que un país es aceptado por la OGP, después de reunir los requisitos mencionados en el apartado anterior, el siguiente paso será la redacción de un Plan de Acción con vigencia bianual. El Plan de Acción es un documento creado por el gobierno del país miembro de la Alianza, junto con la participación de la sociedad civil, en el que se debe dejar constancia de los compromisos adquiridos en materia de Gobierno Abierto.

Los Planes de Acción deberán ser presentados en el idioma oficial del país, así como en inglés. La versión oficial de estos documentos se publicará en la web de OGP, así como en la web oficial sobre transparencia o gobierno abierto de la que disponga el país en cuestión, dando asimismo respuesta a uno de los pilares básicos que abandera el Gobierno Abierto: el acceso a la información pública, o transparencia. De este modo se permite que tenga acceso a su consulta, otros gobiernos, gestores públicos o la ciudadanía en general. Es posible, modificar alguno de los compromisos contenido en el Plan, siempre y cuando dicha modificación se realice en el plazo de un año a partir de la fecha de vencimiento original de la solicitud.

El OGP ha elaborado con acierto en febrero de 2019, el *OGP Handbook*<sup>159</sup>, una guía para que los gobiernos conozcan las reglas básicas que les implica como países integrantes de la Alianza. Entre ellas, como no podía ser de otra forma, se encuentra la formulación de los Planes de Acción bianuales: conceptos, fechas de presentación y/o modificación, contenido, formato y extensión, e incluso incorpora un conjunto de

---

<https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>

<sup>159</sup> Esta guía se puede consultar en: <https://www.opengovpartnership.org/documents/ogp-handbook-rules-and-guidance-for-participants-2019/> (fecha de consulta: agosto de 2019)

plantillas para que los gobiernos las utilicen en la redacción de cada uno de sus compromisos. El seguimiento de las instrucciones de esta guía ha hecho posible una homogeneización de los últimos Planes de Acción presentados por los países integrantes del OGP.

En la siguiente tabla se muestra de forma esquemática, los países que a fecha de este estudio (agosto 2019) forman parte de la OGP, así como la cantidad de Planes de Acción que han elaborado hasta ahora, poseyendo, evidentemente, mayor número de Planes aquellos países que se incorporaron a la Alianza en sus primeros años de existencia. Asimismo, tal como la OGP viene impulsando en los últimos años, aparecen los casos particulares de determinados gobiernos locales que también cuentan en la actualidad con planes de acción, entre los cuales cabe destacar España con dos gobiernos de ámbito infraestatal que han apostado por la implementación de políticas de Gobierno Abierto, constituyendo un referente a nivel internacional como caso de estudio: el Ayuntamiento de Madrid y el Gobierno del País Vasco.

**Tabla 3: Países Miembros del Open Government Partnership y Planes de Acción**

PAÍS	Miembro de la OGP desde	Planes de acción presentados	Plan de Acción vigente			Existencia de miembros locales en el OGP
AFGHANISTAN	2017	1	Plan de Acción 2017-2019	Núm. de compromisos presentados	13	
				Enfoque	Seguridad, justicia y estado de derecho, anticorrupción, mejora de la salud y la educación	
ALBANIA	2011	4	Plan de Acción 2018-2020	Núm. de compromisos presentados	4	
				Enfoque	Modernización del sector público, transparencia de los recursos del gobierno, creación de comunidades más seguras	
ARGENTINA	2012	3	Plan de Acción 2017-2020	Núm. de compromisos presentados	44	<p><b>Buenos Aires</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Miembro desde 2016</li> <li>- Planes de acción desarrollados: 2</li> <li>- Plan de Acción vigente: 2018-2020 → Igualdad de género, transporte y movilidad, acceso a la vivienda</li> </ul>
				Enfoque	Justicia abierta, igualdad de género, gobierno abierto a nivel provincial	
ARMENIA	2011	4	Plan de Acción 2018-2020	Núm. de compromisos presentados	11	
				Enfoque	Propiedad Beneficiaria, Transparencia y Comentarios sobre los Servicios Públicos, Catastro Estatal del Agua	
AUSTRALIA	2015	2	Plan de Acción 2018-2020	Núm. de compromisos presentados	8	
				Enfoque	Fortalecimiento de la integridad nacional, transparencia de las donaciones políticas, participación de los estados y territorios	
AZERBAIYÁN	2011	2	Suspendido en la	Núm. de compromisos	-	

			actualidad 160	presentados		
				Enfoque	-	
<b>BOSNIA Y HERZEGOVINA</b>	2014	1	Plan de Acción 2019-2021 <sup>161</sup>	Núm. de compromisos presentados	7	
				Enfoque	No se especifica	
<b>BRASIL</b>	2011	4	Plan de Acción 2018-2020	Núm. de compromisos presentados	11	<b>São Paulo</b> - Miembro desde 2016 - Planes de Acción desarrollados: 2 - Plan de Acción vigente: 2018-2020 → Presupuesto y planificación participativos, transparencia en la educación, transparencia fiscal y de contratación
				Enfoque	Estados abiertos y municipios, transparencia y supervisión en los servicios públicos, datos ambientales abiertos	
<b>BULGARIA</b>	2011	3	Plan de Acción 2016-2018	Núm. de compromisos presentados	37	
				Enfoque	Gobierno electrónico, participación cívica, integridad pública	
<b>BURKINA FASO</b>	2016	1	Plan de Acción 2017-2019	Núm. de compromisos presentados	13	
				Enfoque	Acceso a la justicia, gestión de tierras, participación en presupuestos nacionales y locales	

<sup>160</sup> El Comité Directivo del OGP resolvió en 2018 la suspensión de Azerbaiyán del OGP durante la duración de un ciclo completo de un Plan de Acción, al considerar que “no había realizado cambios o reformas sistemáticas que abordaran a fondo las recomendaciones actualizadas de C&S”. Esta suspensión se mantiene con el objetivo de que el gobierno de país tome las medidas al respecto necesarias que se encuentran detalladas en la carta enviada por el Comité al gobierno de Azerbaiyán, que puede ser consultada en: <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/azerbaijan-steering-committee-resolution-december-5-2018/> (fecha de consulta: 25 agosto 2019)

<sup>161</sup> El Comité Directivo del OGP resolvió en diciembre de 2018 la suspensión (antes llamada inactividad) de Bosnia y Herzegovina por considerar que había actuado en contra del proceso OGP al no presentar un plan de acción durante tres ciclos consecutivos. No obstante, en dicha resolución, el Comité Directivo también dejó constancia de que dicho estado de inactividad finalizaría inmediatamente tras la presentación de un plan de acción OGP ([https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/12/Bosnia-Herzegovina\\_SC-resolution\\_12052018.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/12/Bosnia-Herzegovina_SC-resolution_12052018.pdf) fecha de consulta: 25 agosto 2019). Este Plan de Acción fue presentado en 2019, de ahí que vuelva a ser un país activo dentro del OGP.

<b>CABO VERDE</b>	2015	1	Plan de Acción 2018-2020	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	3	
<b>CANADÁ</b>	2011	4	Plan de Acción 2018-2020	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	4	<b>Ontario</b> - Miembro desde 2016 - Planes de Acción desarrollados 1 - Plan de Acción vigente: 2017 → Datos abiertos por defecto, participación juvenil, alfabetización de gobierno abierto
				<b>Enfoque</b>	Facilidad para hacer negocios, infraestructura social y urbana, desarrollo de plataforma de datos abiertos	
<b>CHILE</b>	2011	4	Plan de Acción 2018-2020	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	12	
<b>COLOMBIA</b>	2011	3	Plan de Acción 2017-2019	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	25	<b>Nariño</b> - Miembro desde 2018 - Planes de Acción desarrollados: 1 - Plan de Acción vigente: en desarrollo
				<b>Enfoque</b>	Contratación abierta, propiedad beneficiaria, justicia abierta	
<b>COSTA RICA</b>	2012	3	Plan de Acción 2017-2019	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	12	
				<b>Enfoque</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible, Género y Derechos LGBTI, Estado Abierto (Todas las ramas)	
<b>COSTA DE MARFIL</b>	2015	2	Plan de Acción 2018-2020	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	10	
				<b>Enfoque</b>	Desarrollo descentralizado participativo, anticorrupción, presupuestación participativa	
<b>CROACIA</b>	2011	3	Plan de Acción 2018-2020	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	15	
				<b>Enfoque</b>	Propiedad beneficiosa, apertura parlamentaria, apertura del gobierno local y regional	

<b>REPÚBLICA CHECA</b>	2011	4	Plan de Acción 2018-2020	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	8	
				<b>Enfoque</b>	Justicia abierta, denuncia de irregularidades, educación abierta	
<b>DINAMARCA</b>	2011	3	Plan de Acción 2017-2019	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	14	
				<b>Enfoque</b>	Datos abiertos procesables, sector público eficiente y coherente, promueve la apertura a nivel mundial	
<b>REPÚBLICA DOMINICANA</b>	2011	4	Plan de Acción 2018-2020	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	7	
				<b>Enfoque</b>	Transparencia de los recursos educativos, ética municipal, consejos juveniles	
<b>ECUADOR</b>	2018	0	Desarrollando su primer Plan de Acción	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	-	
				<b>Enfoque</b>	-	
<b>EL SALVADOR</b>	2011	5	Plan de Acción 2018-2020	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	5	
				<b>Enfoque</b>	Participación en política ambiental, antidiscriminación, memoria histórica de conflictos armados	
<b>ESTONIA</b>	2011	4	Plan de Acción 2018-2020	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	6	
				<b>Enfoque</b>	Elaboración de políticas abiertas e inclusivas, apertura del gobierno subnacional, parlamento abierto	
<b>FINLANDIA</b>	2012	3	Plan de Acción 2017-2019	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	7	
				<b>Enfoque</b>	Gobierno fácil de entender, regiones abiertas, acceso a la información	
<b>FRANCIA</b>	2014	2	Plan de Acción 2018-2020	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	21	<p style="text-align: center;"><b>París</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Miembro desde 2016</li> <li>- Planes de Acción desarrollados: 2</li> <li>- Plan de Acción vigente: 2019-</li> </ul>
				<b>Enfoque</b>	Ciencia abierta y desarrollo sostenible, tribunales abiertos y autoridades administrativas, datos abiertos por defecto	

						2021 → Presupuestos participativos, participación en datos abiertos, crowdsourcing de datos
<b>GEORGIA</b>	2011	4	Plan de Acción 2018-2020	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	28	<b>Tiflis</b> - Miembro desde 2016 - Planes de Acción desarrollados: 2 - Plan de Acción vigente: 2018-2020 → Mapeo de obras públicas, acceso a servicios públicos, presupuestos participativos
				<b>Enfoque</b>	Acceso a Servicios Públicos, Municipios Abiertos, Plan de Acción de Parlamento Abierto	
<b>ALEMANIA</b>	2016	1	Plan de Acción 2017-2019	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	15	
				<b>Enfoque</b>	Implementación de datos abiertos, género, LGBTI e inclusión de inmigrantes, transparencia de la industria extractiva	
<b>GHANA</b>	2011	3	Plan de Acción 2017-2019	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	8	<b>Sekondi-Takoradi</b> - Miembro desde 2016 - Planes de Acción desarrollados: 2 - Plan de Acción vigente: 2018-2020 → Participación ciudadana en infraestructura pública, transparencia fiscal, prestación de servicios públicos
				<b>Enfoque</b>	Propiedad Beneficiosa, Contratación Abierta, Transparencia de la Industria Extractiva	
<b>GRECIA</b>	2011	4	Plan de Acción 2019-2021	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	10	
				<b>Enfoque</b>	Prestación de servicios públicos, educación, administración local abierta	
<b>GUATEMALA</b>	2011	4	Plan de Acción 2018-2020	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	24	
				<b>Enfoque</b>	Medio ambiente y recursos naturales, transparencia electoral, seguridad	
<b>HONDURAS</b>	2011	4	Plan de Acción 2018-	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	20	

<b>INDONESIA</b>	2011	5	2020	<b>Enfoque</b>	Contratación abierta, apertura legislativa, justicia abierta	<b>Bojonegoro</b> - Miembro desde 2016 - Planes de Acción desarrollados: 1 - Plan de Acción vigente: 2017 → Participación ciudadana e innovación, presupuesto participativo, calidad de los servicios públicos
			Plan de Acción 2018-2020	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	14	
<b>IRLANDA</b>	2013	2	Plan de Acción 2016-2018	<b>Enfoque</b>	Responsabilidad ambiental, datos abiertos sobre salud y educación, gobierno abierto subnacional	
				<b>Núm. de compromisos presentados</b>	18	
<b>ISRAEL</b>	2011	3	Plan de Acción 2017-2019	<b>Enfoque</b>	Acceso a la justicia, participación ciudadana, transparencia de la política climática	
				<b>Núm. de compromisos presentados</b>	14	
<b>ITALIA</b>	2011	4	Plan de Acción 2019-2021	<b>Enfoque</b>	Apertura legislativa, transparencia de los datos climáticos, mejora de la participación cívica	
				<b>Núm. de compromisos presentados</b>	10	
<b>JAMAICA</b>	2016	Sin Plan de Acción	-	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	-	
<b>JORDANIA</b>	2011	4	Plan de Acción 2018-2020	<b>Enfoque</b>	-	
				<b>Núm. de compromisos presentados</b>	5	
<b>KENIA</b>	2011	3	Plan de Acción 2018-2010	<b>Enfoque</b>	Derechos humanos, acceso a la información, datos abiertos	<b>Elgeyo Marakwet</b> - Miembro desde 2016 - Planes de Acción desarrollados: 2 - Plan de Acción vigente: 2018-2020 → Inclusión de grupos
				<b>Núm. de compromisos presentados</b>	6	
				<b>Enfoque</b>	Propiedad beneficiaria, contratación abierta, datos geospaciales abiertos	

						marginados, contratación abierta, prestación de servicios de salud
<b>KIRGUISTÁN</b>	2017	1	Plan de Acción 2018-2020	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	25	
				<b>Enfoque</b>	Apertura judicial, elecciones y transparencia del financiamiento político, transparencia fiscal	
<b>LETONIA</b>	2011	3	Plan de Acción 2017-2019	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	12	
				<b>Enfoque</b>	Protección de denunciantes, propiedad beneficiosa, gobernanza empresarial estatal	
<b>LIBERIA</b>	2011	3	Plan de Acción 2017-2019	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	10	
				<b>Enfoque</b>	Acceso a la justicia, propiedad beneficiaria, gestión responsable de la tierra	
<b>LITUANIA</b>	2011	4	Plan de Acción 2018-2020	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	6	
				<b>Enfoque</b>	Apertura fiscal subnacional, entorno propicio para las ONG, monitoreo legislativo	
<b>LUXEMBURGO</b>	2016	Sin Plan de Acción	-	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	-	
				<b>Enfoque</b>	-	
<b>MALAUÍ</b>	2013	1	Plan de Acción 2016-2018	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	5	
				<b>Enfoque</b>	Libertad de información, anticorrupción, prestación de servicios públicos	
<b>MALTA</b>	2011	3	Plan de Acción 2018-2020	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	5	
				<b>Enfoque</b>	Integración de migrantes, gobierno móvil y tecnología, responsabilidad de los consejos locales	
<b>MÉXICO</b>	2011	3	Plan de Acción 2016-	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	11	<p style="text-align: center;"><b>Jalisco</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Miembro desde 2016</li> <li>- Planes de Acción desarrollados:</li> </ul>

			2018	<b>Enfoque</b>	Derechos humanos y estado de derecho, igualdad de género, servicios de salud pública	1 - Plan de Acción Vigente: 2017 → Seguridad, Empleo e Igualdad, Educación
<b>MOLDAVIA</b>	2011	4	Plan de Acción 2018-2020	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	6	
				<b>Enfoque</b>	Transparencia presupuestaria y de adquisiciones, modernización de servicios públicos, responsabilidad de la administración pública	
<b>MONGOLIA</b>	2013	2	Plan de Acción 2016-2018	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	13	
				<b>Enfoque</b>	Contratación abierta, propiedad beneficiaria, responsabilidad social	
<b>MONTENEGRO</b>	2011	2	Plan de Acción 2018-2020	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	6	
				<b>Enfoque</b>	Prestación de servicios públicos, apertura de las autoridades estatales, participación pública	
<b>MARRUECOS</b>	2018	1	Plan de Acción 2018-2020	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	18	
				<b>Enfoque</b>	Acceso a la información, integridad y anticorrupción, transparencia presupuestaria	
<b>PAÍSES BAJOS</b>	2011	3	Plan de Acción 2018-2020	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	11	
				<b>Enfoque</b>	Apertura en la democracia local, transparencia, partidos políticos financieros, parlamento abierto	
<b>NUEVA ZELANDA</b>	2013	3	Plan de Acción 2018-2020	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	12	
				<b>Enfoque</b>	Participación en procesos democráticos, Participación en diseño de políticas y servicios, Confianza en información gubernamental	
<b>NIGERIA</b>	2016	1	Plan de Acción 2017-	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	14	<b>Estado de Kaduna</b> - Miembro desde 2018 - Planes de Acción desarrollados:

<b>MACEDONIA DEL NORTE</b>	2011	4	Plan de Acción 2018-2020	2019	<b>Enfoque</b>	Propiedad Beneficiosa, Transparencia de la Industria Extractiva, Recuperación de Activos	1 - Plan de Acción vigente: 2018-2020 → Contratación abierta, presupuesto participativo, derecho a la información
					<b>Núm. de compromisos presentados</b>	23	
<b>NORUEGA</b>	2011	4	Plan de Acción 2019-2021		<b>Enfoque</b>	Parlamento abierto, acceso a la justicia, transparencia a nivel subnacional	
					<b>Núm. de compromisos presentados</b>	8	
<b>PAKISTÁN</b>	2016	Sin Plan de Acción	-		<b>Enfoque</b>	No se especifica	
					<b>Núm. de compromisos presentados</b>	-	
<b>PANAMÁ</b>	2012	3	Plan de Acción 2017-2019		<b>Enfoque</b>	-	
					<b>Núm. de compromisos presentados</b>	9	
<b>PAPÚA NUEVA GUINEA</b>	2015	1	Plan de Acción 2018-2020		<b>Enfoque</b>	Educación, transparencia de la calidad del agua, responsabilidad de la infraestructura pública	
					<b>Núm. de compromisos presentados</b>	7	
<b>PARAGUAY</b>	2011	4	Plan de Acción 2018-2020		<b>Enfoque</b>	Participación pública en la toma de decisiones, transparencia fiscal, transparencia de los recursos extractivos	
					<b>Núm. de compromisos presentados</b>	38	
<b>PERÚ</b>	2011	3	Plan de Acción 2017-2019		<b>Enfoque</b>	Responsabilidad social en servicios públicos, participación pública a nivel subnacional, datos abiertos ambientales	2 - Plan de Acción vigente: 2018-2020 → Participación cívica en
					<b>Núm. de compromisos presentados</b>	18	
							<b>La Libertad</b> - Miembro desde 2016 - Planes de Acción desarrollados:

						línea, desarrollo de capacidades de la sociedad civil, servicios de salud pública
<b>FILIPINAS</b>	2011	4	Plan de Acción 2017-2019	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	14	<b>Cotabato del Sur</b> - Miembro desde 2018 - Planes de Acción desarrollados: 1 - Plan de Acción vigente: 2018-2020 → Información minera abierta, contratación abierta, monitoreo abierto de infraestructura
				<b>Enfoque</b>	Transparencia fiscal, participación ciudadana, prestación de servicios públicos	
<b>PORTUGAL</b>	2017	1	Plan de Acción 2018-2020	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	8	
				<b>Enfoque</b>	Inclusión digital, participación pública, responsabilidad del sector público	
<b>RUMANÍA</b>	2011	4	Plan de Acción 2018-2020	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	18	<b>Iasi</b> - Miembro desde 2018 - Actualmente está desarrollando su primer Plan de Acción
				<b>Enfoque</b>	Participación Juvenil, Transparencia de Finanzas Políticas, Justicia e Integridad	
<b>SENEGAL</b>	2018	Sin Plan de Acción	-	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	-	
				<b>Enfoque</b>	-	
<b>SERBIA</b>	2012	3	Plan de Acción 2018-2020	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	14	
				<b>Enfoque</b>	Transparencia de los medios, anticorrupción local, transparencia de la financiación de la sociedad civil	
<b>SEYCHELLES</b>	2018	Sin Plan de Acción	-	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	-	
				<b>Enfoque</b>	-	
<b>SIERRA LEONA</b>	2013	2	Plan de Acción 2016-	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	10	

<b>REPÚBLICA ESLOVACA</b>	2011	3	2018	<b>Enfoque</b>	Contratación abierta, datos abiertos sobre cambio climático, datos sobre violencia sexual	
			Plan de Acción 2017-2019	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	68	
<b>SUDÁFRICA</b>	2011	3	Plan de Acción 2016-2018	<b>Enfoque</b>	Recursos educativos abiertos, ciencia abierta, justicia abierta	
				<b>Núm. de compromisos presentados</b>	8	
<b>COREA DEL SUR</b>	2011	4	Plan de Acción 2018-2020	<b>Enfoque</b>	Propiedad Beneficiaria, Acceso a Información Ambiental, Monitoreo Ciudadano	<p style="text-align: center;"><b>Seúl</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Miembro desde 2016</li> <li>- Planes de Acción desarrollados: 2</li> <li>- Plan de Acción vigente: 2018-2020 → Participación ciudadana, Startups juveniles, Alfabetización digital ciudadana</li> </ul>
				<b>Núm. de compromisos presentados</b>	13	
<b>ESPAÑA</b>	2011	3	Plan de Acción 2017-2019	<b>Enfoque</b>	Participación ciudadana en la formulación de políticas, divulgación de datos abiertos de alto valor, asociación público-privada para la lucha contra la corrupción	<p style="text-align: center;"><b>País Vasco</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Miembro desde 2018</li> <li>- 1 Plan de Acción desarrollado</li> <li>- Plan de Acción vigente 2018-2020 → Compromiso ciudadano para la innovación, ética pública, indicadores de responsabilidad pública</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Madrid</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Miembro desde 2016</li> <li>- Planes de Acción desarrollados: 2</li> <li>- Plan de Acción vigente 2018-2020 → Participación ciudadana, visualización de datos, transparencia en la gestión de residuos</li> </ul>
				<b>Núm. de compromisos presentados</b>	20	
<b>ESPAÑA</b>	2011	3	Plan de Acción 2017-2019	<b>Enfoque</b>	Educación en Gobierno Abierto, Presupuestos Participativos, Datos Abiertos sobre Violencia de Género	
				<b>Núm. de compromisos presentados</b>	20	
<b>SRI LANKA</b>	2015	2	Plan de Acción 2019-	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	15	

			2021	<b>Enfoque</b>	No se especifica	
<b>SUECIA</b>	2011	3	Plan de Acción 2016-2018	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	4	
				<b>Enfoque</b>	Gobierno electrónico y datos abiertos, transparencia de la ayuda, participación cívica	
<b>TRINIDAD Y TOBAGO</b>	2012	1	Suspendido en la actualidad <sup>162</sup>	<b>Núm. de compromisos presentados</b>		
				<b>Enfoque</b>		
<b>TÚNEZ</b>	2014	3	Plan de Acción 2018-2020	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	13	
				<b>Enfoque</b>	Acceso a la información, transparencia de los recursos naturales, Presupuestos participativos a nivel subnacional	
<b>UCRANIA</b>	2011	4	Plan de Acción 2018-2020	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	17	
				<b>Enfoque</b>	Contratación abierta y ventas públicas, acceso a información ambiental, tecnologías para la prestación de servicios públicos	
<b>REINO UNIDO</b>	2011	4	Plan de Acción 2019-2021	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	8	<p style="text-align: center;"><b>Escocia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Miembro desde 2016</li> <li>- Planes de Acción desarrollados: 2</li> <li>- Plan de Acción vigente: 2018-2020 → Transparencia financiera, mejora de la prestación de servicios públicos, transparencia del brexit</li> </ul>
				<b>Enfoque</b>	Gobierno Abierto en las Naciones del Reino Unido, Contratación Abierta, Propiedad Beneficiosa	
<b>ESTADOS UNIDOS</b>	2011	4	Plan de Acción 2019-	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	8	<p style="text-align: center;"><b>Austín</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Miembro desde 2016</li> <li>- Planes de Acción desarrollados:</li> </ul>

<sup>162</sup> En la actualidad Trinidad y Tobago se encuentra suspendido como miembro de la OGP. El Subcomité de Criterios y Normas había recomendado al Comité Directivo del OGP en pleno que lo designara como inactivo al haber actuado en contra del proceso del OGP durante tres ciclos consecutivos. (carta enviada al gobierno de Trinidad y Tobago el 7 de diciembre de 2018. Puede consultarse en: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Trinidad-Tobago\\_Letter\\_Inactivity\\_20181207.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Trinidad-Tobago_Letter_Inactivity_20181207.pdf) Fecha de consulta: agosto 2019)

			2021	<b>Enfoque</b>	No se especifica	2 - Plan de acción vigente: 2019-2021 → Transparencia de datos de seguridad pública, inclusión en la contratación judicial, vivienda comunitaria y resiliencia climática
<b>URUGUAY</b>	2011	4	Plan de Acción 2018-2020	<b>Núm. de compromisos presentados</b>	4	
				<b>Enfoque</b>	Protección del medio ambiente y sostenibilidad, género e igualdad generacional, justicia abierta	
<b>*GOBIERNOS LOCALES CUYOS PAÍSES NO PERTENECEN AL OGP</b>						<b>Kigoma (Tanzania)</b> - Miembro desde 2016 - Planes de Acción desarrollados: 1 - Plan de Acción vigente: 2017 → Transparencia en los servicios públicos, transparencia de la tierra, presupuesto abierto

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la web del Open Government Partnership: <https://www.opengovpartnership.org/es/>

### **3.3. Los Planes de Acción de Gobierno Abierto en España**

Si bien España se incorporó a la OGP en 2011, año de su constitución, no fue hasta el 31 de agosto, con la presentación de su carta de intención, cuando formalizó su participación, pasando a ser considerado Estado miembro el 20 de septiembre de ese mismo año.

Tal y como se trató en el primer apartado, España, al igual que cualquier otro país que tenga la intención de pertenecer a la OGP, tuvo que cumplir una serie de requisitos de carácter obligatorio. En primer lugar, y tras el envío de la carta de intención, se cumplieron los mínimos de elegibilidad en cada uno de los indicadores que lo conforman, si bien, no obtuvo la máxima calificación posible (16 puntos, 4 por cada uno de los indicadores evaluados), por, entre otras razones, no contar por aquel entonces con una Ley de Transparencia<sup>163</sup>. Por su parte, logró una buena puntuación en el subindicador de Libertades Civiles del Índice de Democracia, siendo de 9,41 puntos sobre un máximo de 10.

España ha presentado hasta la fecha, tres Planes de Acción de Gobierno Abierto con carácter bianual, estando actualmente en fase de elaboración el cuarto Plan, previsto para el período 2019-2021. Como no podía ser de otra forma, desde la elaboración del primer Plan hasta el último vigente, nuestro país ha avanzado notablemente en su compromiso por fomentar un gobierno más abierto y participativo. En este sentido, no hay más que ver la complejidad y detalle que muestran los últimos Planes de Acción con respecto al primero presentado en 2012. Un ejemplo de ello, y quizás el más objetivo, son los informes de avance y de fin de término que el Mecanismo de Revisión Independiente (*Independent Reporting Mechanism*, IRM en adelante<sup>164</sup>) ha presentado

---

<sup>163</sup> En el año de incorporación de España a la OGP, 2011, La LTAIBG se encontraba en fase de anteproyecto de ley, por lo que, en el indicador sobre acceso a la información, obtuvo sólo 1 punto sobre un total posible de 4. Cifra ésta que aumentó en las siguientes evaluaciones, una vez aprobada y publicada la Ley.

<sup>164</sup> “El IRM es un instrumento clave para que los gobiernos, las OSC y del sector privado puedan dar seguimiento (bianualmente) al desarrollo e implementación de los Planes de Acción nacionales de la OGP. Un panel internacional de expertos del IRM es responsable del diseño de la metodología de investigación y garantiza el control de calidad de los informes. Este panel está conformado por expertos en transparencia, participación, rendición de cuentas y en métodos de la investigación en ciencias

para cada Plan, en el cual evalúa el desarrollo e implementación de los compromisos de cada país.

En el I Plan de Acción de España de Gobierno Abierto, previsto para el período que abarca de 2012 a 2014, fueron 13 los compromisos asumidos por el gobierno, centrados en su mayor parte, en fortalecer las instituciones y control de la Administración Pública, así como en facilitar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. En particular, el compromiso más importante y necesario como país integrante de la OGP, era la aprobación de una norma estatal sobre transparencia, ya que en España la entrada en vigor de esta ley ha sido tardía si la comparamos con el resto de los países europeos.

En la siguiente tabla se puede consultar cuáles fueron esos primeros 13 compromisos que presentó nuestro país en su primer Plan de Acción de Gobierno Abierto, así como la fecha aproximada que tenía previsto para la consecución de cada uno de ellos y el Ministerio con competencia para hacerlo posible.

**Tabla 4: Compromisos I Plan de Acción de Gobierno Abierto de España 2012-2014**

OBJETIVOS	COMPROMISOS	FECHA PREVISTA	RESPONSABLE
<b>Aumento de la integridad pública</b>	Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno	2012	Ministerio de la Presidencia
	Transparencia de la ayuda oficial al desarrollo	2012- primer semestre 2013	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
<b>Gestión más eficaz de los recursos públicos</b>	Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera	Primer semestre 2012	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
	Reforma de la Ley de Subvenciones	2013	Ministerio de Hacienda y Administraciones

---

sociales. El IRM es atendido por un pequeño equipo de apoyo con sede en Washington, D.C. el cual orienta durante el proceso de elaboración de los informes independientes en colaboración cercano con los investigadores IRM nacionales y con los miembros del panel de expertos” (Definición del IRM dada en el Informe de Avance 2012-2013 del IRM para España: Nicandro Cruz-Rubio, C., 2013, *España, Informe de Avance 2012-2013*, GIGAPP. Disponible en: <http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/destacadas/252-espana-informe-de-avance-2012-2013-open-government-partnership>. Fecha consulta: agosto 2019.

			Públicas
<b>Mejora de los servicios públicos</b>	Agencia para la mejora del intercambio de la información en materia de justicia	2012-2013	Ministerio de Justicia
	Redes sociales y participación ciudadana	2012	Ministerio del Interior
	Publicación estadísticas de criminalidad	2012	Ministerio del Interior
	Revisión y simplificación normativa	2012-2014	Ministerio de la Presidencia
	e- Salud	2012	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
	Remisión electrónica de datos de la Seguridad Social	2012-2013	Ministerio de Empleo y Seguridad Social
	Simplificación procedimientos evaluación ambiental	2012-2013	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
	Agilización de la creación de empresas. Ley de apoyo a emprendedores	2012	Ministerio de Industria, energía y turismo
	Reducción de cargas administrativas. Ayudas PAC	2012	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente

**Fuente: I Plan de Acción de Gobierno Abierto para España 2012-2014. Disponible en: [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia Home/index/Gobierno-abierto/planes-accion-antiores/iPlanAccion.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia/Home/index/Gobierno-abierto/planes-accion-antiores/iPlanAccion.html)**

De la evaluación efectuada por el IRM sobre este primer Plan, se sacaron las siguientes conclusiones: En primer lugar, la mayor parte de la implementación real de los compromisos planteados no tuvieron lugar en el tiempo previsto, incluida la aprobación definitiva de la LTAIB. Por este motivo, algunos de los compromisos no fueron del todo cumplidos en plazo, y, por lo tanto, confiados para que volvieran a plantearse nuevamente en el siguiente Plan de Acción. De hecho, entre las recomendaciones planteadas por el IRM en el Informe de Avance 2012-2013 para España, se encontraba la de fomentar una mayor participación de la ciudadanía y sociedad civil en la conformación del segundo Plan, puesto que, del análisis efectuado,

se advirtió un escaso interés de la sociedad en estos compromisos, con la única salvedad del referente a la aprobación de una futura Ley de Transparencia. En este sentido, los requerimientos de la OGP a España pasaban por el diseño de una estrategia de política pública de actuación participativa, abierta e integral, en la cual se incluyeran los desafíos pendientes de cumplimiento y ofreciera además espacios presenciales y online de interacción con la ciudadanía.

En segundo lugar, el IRM encomendó a España la clarificación del ámbito territorial de los compromisos, abriendo así la puerta a la colaboración y participación de los gobiernos autonómicos. Igualmente, se aconsejó implementar la materia de gobierno abierto como una política transversal orientada, entre otras metas, hacia una mejor y mayor participación; un mayor conocimiento a través del uso de herramientas informáticas, y un mayor uso en los procedimientos de gestión y planificación estratégica.

Finalmente, se lanzaron varias propuestas nuevas para que España las incorporara como compromisos en el segundo Plan de Acción:

- La instauración y regulación de sistemas abiertos de contratación pública para la Administración General del Estado.
- Desarrollar una presencia radical de las administraciones ahí donde están los ciudadanos, como valor clave en la planificación y evaluación de las políticas públicas de la Administración General del Estado.
- La creación de un Plan Global para el desarrollo del Open Data, que permita a la sociedad ofrecer soluciones.
- La formación y capacitación en gobierno abierto, a fin de potenciar con conocimientos y capacidades a funcionarios y ciudadanos sobre sus valores y herramientas.

Un cambio significativo se vislumbra con la elaboración del segundo Plan de Acción previsto para el bienio 2014-2016, en el cual aparecía de forma más detallada cada uno de los diez compromisos de los que constaba, y pese a haber mejorado en el fomento de la participación para su elaboración, el informe de avance 2014-2015 del

IRM siguió considerando insuficiente la apertura entre la ciudadanía del proceso de desarrollo de los planes, con la única salvedad de haber proporcionado una dirección de correo electrónico: [gobiernoabierto@mpr.es](mailto:gobiernoabierto@mpr.es) para recibir sugerencias o comentarios<sup>165</sup>.

**Tabla 5: Compromisos II Plan de Acción de Gobierno Abierto de España 2014-2016**

OBJETIVOS	COMPROMISOS	FECHA PREVISTA	RESPONSABLE
<b>Transparencia y Datos Abiertos</b>	Portal de la Transparencia	2014	Ministerio de la Presidencia
	Mejora del acceso y la calidad de la información de portal de archivos españoles, PARES	Junio 2015	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
	Recursos educativos abiertos	Diciembre 2015	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
	Accesibilidad a microdatos del Servicio Nacional de Salud	2015	Ministerio de Empleo y Seguridad Social
	Acceso y reutilización de información geográfica	2015	Ministerio de Fomento
	Programas de apertura de la información y su reutilización en el sector público	2016	Ministerio de Industria, Energía y Turismo
	Portal de la Administración de Justicia	2015	Ministerio de Justicia
	<b>Gestión más eficaz de los fondos públicos</b>	Mayor control y transparencia de las subvenciones públicas	2015
<b>Participación de la ciudadanía en el</b>	Creación del Consejo español de	2015	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e

<sup>165</sup> En el Informe de Avance 2014-2015 del IRM se critica duramente que España haya vuelto a incumplir los requisitos de la OGP sobre la gobernanza en lo referente al desarrollo de los Planes de Acción. Así pues, la respuesta a las siguientes preguntas en la fase de elaboración del II PA de Gobierno Abierto de España fue siempre negativa: ¿estuvieron disponibles los detalles del proceso y su temporalización antes de comenzar la consulta?, ¿estuvo esta temporalización disponible en línea?, ¿hubo aviso previo al proceso de consulta?, ¿fue adecuado este aviso previo? y ¿hubo actividades de difusión y sensibilización?. Para un análisis más detallado de los resultados de evaluación del IRM para el II PA de Gobierno Abierto de España véase: *Informe de Avance de España 2014 -2015* en: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/05/Spain\\_2014-15\\_IRM\\_0.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/05/Spain_2014-15_IRM_0.pdf) , y el *Informe de fin de término 2014-2016 de España* en: [https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:09b6ddb3-9d68-4735-a03a-1321da537d4c/Spain\\_EOTR\\_2014-2016.pdf](https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:09b6ddb3-9d68-4735-a03a-1321da537d4c/Spain_EOTR_2014-2016.pdf) (fecha de consulta: agosto de 2019)

<b>proceso de toma de decisiones</b>	drogodependencias		Igualdad
	Mejora de la participación de los agentes del sector en la definición de los objetivos de los Planes Nacionales de Salvamento Marítimo	2015	Ministerio de Fomento

**Fuente: elaboración Propia a partir de los datos del II Plan de Acción de Gobierno Abierto para España 2014-2016. Disponible en: [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto/planes-accion-antiores/iiPlanAccion.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/planes-accion-antiores/iiPlanAccion.html)**

El II Plan de Acción ya partía de la tardía pero necesaria, aprobación en diciembre de 2013 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno (LTAIBG, en adelante) por lo que en esta ocasión se apuntaba como uno de los compromisos primordiales la creación de un portal de transparencia ([www.transparencia.gob.es](http://www.transparencia.gob.es)), dando así cumplimiento a los capítulo II y III de la nueva Ley, así como la creación del portal [infosubvenciones.es](http://www.infosubvenciones.es), para un mayor control y transparencia de las subvenciones públicas, siendo catalogado este último compromiso como estelar o ejemplar<sup>166</sup>. La consecución de ambos compromisos fue sin duda considerada como los logros principales de este segundo Plan de Acción.

De los 10 compromisos marcados en este segundo Plan, la mayor parte de ellos habían alcanzado un grado de cumplimiento completo o sustancial a medio término, que excepto en el supuesto de la participación en los planes nacionales de salvamento marítimo<sup>167</sup>, cuyo cumplimiento fue limitado, pudieron conseguirlo a fin de término del Plan. Por todo ello, se puede concluir que se habían producido avances significativos

<sup>166</sup> Para que un compromiso de un Plan de Acción de Gobierno Abierto sea considerado estelar deberá reunir las siguientes características:

- Debe ser lo suficientemente específico como para ser valorado en virtud de su impacto potencial. Los compromisos estelares pueden tener una especificidad “media” o “alta”.
- La redacción del compromiso debe hacer clara su relevancia al gobierno abierto. Específicamente, debe relacionarse al menos con uno de los valores del OGP de Acceso a la Información, Participación Cívica o Rendición de Cuentas Públicas.
- El compromiso debería tener un impacto potencialmente “transformador” si se implementara completamente.
- El compromiso debe mostrar un avance significativo en el período de implementación del plan de acción, recibiendo una clasificación de implementación “sustancial” o “completa”.

(criterios disponibles en <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>)

<sup>167</sup> El compromiso décimo sobre participación en los planes nacionales de salvamento marítimo tuvo que retrasarse hasta la constitución de las jornadas del sector marítimo, previstas con posterioridad a junio de 2016, por lo que se encontraba fuera del marco temporal de vigencia del II PA.

tanto en la elaboración del Plan de Acción, como en el grado de cumplimiento de sus compromisos.

España tuvo que pasar de estar incluida entre los países del OGP pares (en referencia a su calendario bianual) a formar parte de los países impares, ya que la situación política interna vivida entre las elecciones de diciembre de 2015 hasta la constitución de un nuevo gobierno en noviembre de 2016, con un gobierno en funciones, hizo imposible continuar con el calendario marcado para la elaboración del siguiente Plan. Por esta razón, el gobierno español informó a la Unidad de Apoyo que el III Plan se llevaría a cabo en el primer semestre de 2017.

El III Plan de Acción de España 2017-2019, gracias a la ya existencia del portal de transparencia, ha hecho posible una mejora sustancial en una de las críticas más importantes que hasta ahora venía sufriendo España: la falta de participación de la sociedad civil en general, y en lo referente al desarrollo del Plan de Acción en particular. En concreto, en el III Plan se adoptan dos compromisos en este ámbito: un espacio participativo web de gobierno abierto y una mejora del portal de transparencia en clave participativa.

Asimismo, el gobierno español hace suyas las recomendaciones previas del IRM en referencia a la necesaria conformación de un órgano de interlocución y coordinación intergubernamental para articular las estrategias y acciones de gobierno abierto que tenga representación tanto de los órganos de participación sub-nacional, como de organizaciones de la ciudadanía y sociedad civil en la toma de decisiones. Por este motivo, asume como compromiso la constitución de un Foro de Gobierno Abierto, el cual se materializó en febrero de 2018<sup>168</sup>.

El III Plan de Gobierno Abierto se creó con tres objetivos básicos: mejorar los mecanismos de participación con la ciudadanía, asegurar la cooperación interadministrativa multinivel (estatal, autonómica y local) para crear iniciativas

---

<sup>168</sup> El 20 de febrero de 2018 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la [Orden HFP/134/2018, de 15 de febrero, por la que se crea el Foro de Gobierno Abierto](#), con la finalidad de institucionalizar la colaboración y fortalecer el diálogo permanente entre las Administraciones Públicas y la sociedad civil en materias relacionadas con la colaboración, la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. (información obtenida del portal de transparencia: [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto/ForoGA.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/ForoGA.html))

conjuntas de gobierno abierto, y, por último, fomentar los pilares del Gobierno Abierto pensando en medidas más allá del límite temporal del tercer Plan.

En la siguiente tabla, se muestra de forma resumida, los 20 compromisos asumidos en el III Plan de Acción de Gobierno Abierto de España 2017-2019.

**Tabla 6: Compromisos III Plan de Acción de Gobierno Abierto de España 2017-2019**

<b>EJES TRANSVERSALES</b>	<b>COMPROMISOS</b>	<b>FECHA DE INICIO Y FINAL DEL COMPROMISO</b>	<b>RESPONSABLE</b>
<b>COLABORACIÓN</b>	Creación de un Foro sobre Gobierno Abierto	2017-2019	Ministerio de Política Territorial y Función Pública
	Comisión Sectorial de Gobierno Abierto	Julio 2017 hasta junio 2019	Ministerio de Política Territorial y Función Pública
	Promoción de la Red de Entidades Locales de Transparencia y Participación Ciudadana	Junio 2017 hasta Junio 2019	Ministerio de Política Territorial y Función Pública
	Apoyo a iniciativas de Gobierno Abierto en el exterior	Febrero 2016 hasta junio 2019	Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación/ Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)
<b>PARTICIPACIÓN</b>	Espacio participativo web sobre Gobierno Abierto	Julio 2019 hasta junio 2019	Ministerio de Política Territorial y Función Pública
	Observatorio de Participación- Fase diagnóstico y recomendaciones	Julio 2019 hasta junio 2018	Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad (Subsecretaría y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales) y

			Ministerio de Política Territorial y Función Pública
	Presupuestos Participativos	Años 2018 y 2019	Región de Murcia (Consejería de Hacienda y Administración Pública y Consejería de la Presidencia)
	Participación de los jóvenes en políticas públicas	Julio 2017 hasta diciembre 2018	Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social a través del Instituto de la Juventud (INJUVE)
<b>TRANSPARENCIA</b>	Mejora del Portal de transparencia y el derecho de acceso	Julio 2017 hasta Junio 2019	Ministerio de Política Territorial y Función Pública
	Programa de apertura de la información y su reutilización	Julio 2017 hasta Junio 2019	Ministerio de Economía y Empresa y Ministerio de Política Territorial y Función Pública
	Carpeta Ciudadana	Julio 2017 hasta junio 2019	Ministerio de Política Territorial y Función Pública
	Sistema Archive	Junio 2011 hasta marzo 2018	Ministerio de Política Territorial y Función Pública
	Desarrollo reglamentario de la Ley de Transparencia	Julio 2017 hasta junio 2018	Ministerio de Política Territorial y Función Pública
<b>RENDICIÓN DE CUENTAS</b>	Impulsar los datos abiertos como instrumento para una justicia abierta en España	Julio 2017 hasta junio 2019	Ministerio de Justicia
	Ampliar los contenidos de la Central económica-financiera	Agosto 2017 hasta junio 2019	Ministerio de Hacienda
	Mejora de la calidad de los datos inmobiliarios mediante la coordinación del catastro y del	Julio 2017 hasta junio 2019	Ministerio de Hacienda (Dirección General del Catastro) y Ministerio

	registro de la propiedad		de Justicia (Dirección General de los Registros y del Notariado)
	Información sobre violencia de género	Julio 2017 hasta junio 2019	Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad
<b>FORMACIÓN</b>	Formación de empleados públicos	Iniciado – hasta junio 2019	Ministerio de Política Territorial y Función Pública (Dirección General de Gobernanza Pública, Dirección General de la Función Pública e Instituto Nacional de la Administración Pública)
	Sensibilización y formación de la sociedad civil	Julio 2017 hasta abril 2019	Ministerio de Política Territorial y Función Pública (Dirección General de Gobernanza Pública e Instituto Nacional de Administración Pública)
	Educación en Gobierno Abierto	Julio 2017 hasta diciembre 2019	Ministerio de Educación y Formación Profesional y Ministerio de Política Territorial y Función Pública

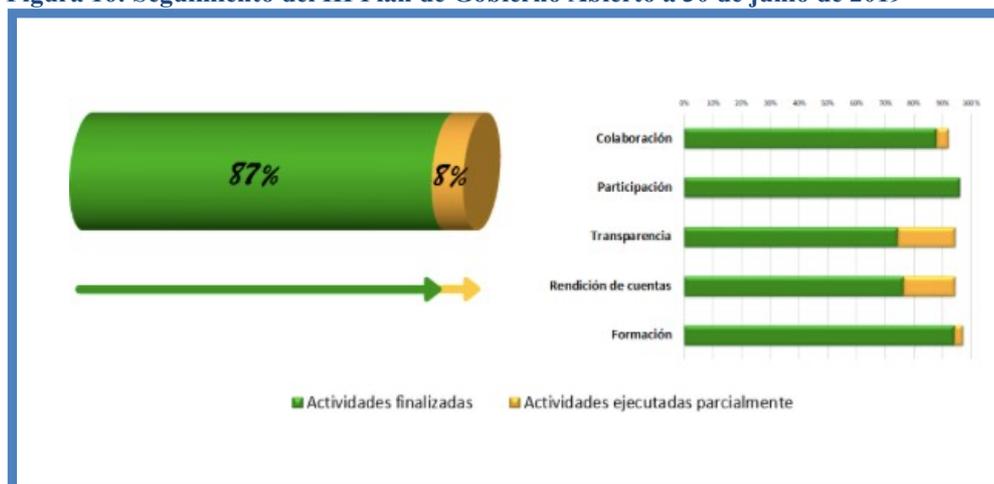
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del III Plan de Acción de Gobierno Abierto de España 2017-2019 disponible en:

[https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia Home/index/Gobierno-abierto/iiiPlanAccion.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia/Home/index/Gobierno-abierto/iiiPlanAccion.html)

Tal y como se puede ver en la tabla 6, en este tercer Plan, se han agrupado los compromisos en 5 ejes transversales: colaboración, participación, transparencia, rendición de cuentas y formación. Se trata así, de una diferencia con respecto a la forma de elaboración de los anteriores Planes, donde los compromisos se incluían en bloques de objetivos generales. Esta nueva forma de proceder tiene su razón de ser en el propósito de “fortalecer las bases del Gobierno Abierto y sentar cimientos sólidos de forma que el tercer Plan no se agote en sí mismo, sino que sus efectos perduren en el tiempo”<sup>169</sup>

Gracias al portal de transparencia estatal, disponemos de mucha más información sobre los Planes de Acción de Gobierno Abierto: elaboración, participación, implementación actualizada de los compromisos, evaluación propia de organismos como el IRM o comités de expertos, etc. En concreto, encontramos un gráfico actualizado a 30 de junio de 2019, fecha de finalización de la fase de ejecución de este Plan, en el que se aprecia que un 87% de las actividades previstas en este Plan han podido finalizarse. De entre los ejes que ha conseguido menor porcentaje de finalización se encuentra el de transparencia, algo lógico, si tenemos en cuenta que uno de los compromisos asumidos en la redacción de este Plan fue el de la aprobación del reglamento de desarrollo de la Ley de Transparencia, que aún sigue pendiente.

**Figura 16: Seguimiento del III Plan de Gobierno Abierto a 30 de junio de 2019**



Fuente: [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto/iiiPlanAccion/CompromisosIIIPGA.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/iiiPlanAccion/CompromisosIIIPGA.html)

<sup>169</sup> III Plan de Acción de España 2017- 2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto. (2017) Pág. 26. Disponible en: [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto/iiiPlanAccion.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/iiiPlanAccion.html) (fecha consulta: agosto de 2019)

Actualmente<sup>170</sup>, nos encontramos en plena fase de elaboración del que será el IV Plan de Acción de Gobierno Abierto para España con un carácter bianual comprendido entre 2019-2021. Las Administraciones Públicas, asociaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general pudieron presentar sus propuestas, a través de un formulario habilitado a tal efecto, desde el 18 de marzo hasta el 10 de abril de 2019. No obstante, y ante un nuevo panorama político muy similar al que hizo retrasar la redacción del III Plan, la existencia de un gobierno en funciones desde el 28 de abril de 2019 está ralentizando la puesta en marcha de este.

Entre los objetivos generales que marca el gobierno para el futuro IV Plan se encuentran:

- “Impulsar, fortalecer y mejorar la calidad de la participación en la gestión pública, permitiendo a la ciudadanía participar en la toma de decisiones públicas con el objetivo de lograr mejores resultados y una mayor calidad democrática.
- Profundizar en la transparencia, en los datos abiertos y en la rendición de cuentas de las Administraciones Públicas, mediante el desarrollo de acciones orientadas a su mejora y a la evaluación de los resultados de los planes y programas públicos.
- Construir un sistema de integridad pública, fortaleciendo valores éticos y mecanismos para afianzar la integridad de las instituciones públicas y reforzar la confianza de los ciudadanos.
- Sensibilizar a la sociedad y a los empleados públicos sobre los valores del Gobierno Abierto, contribuyendo al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, para avanzar hacia una sociedad inclusiva, justa y pacífica”<sup>171</sup>

<sup>170</sup> Las últimas revisiones de esta tesis datan de noviembre de 2019, por lo que al decir “actualmente” hay que entender que dicha afirmación se circunscribe a ese momento.

<sup>171</sup> Información extraída del portal de transparencia:

[https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto/ivPlanAccion/Que\\_es\\_IV\\_Plan.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/ivPlanAccion/Que_es_IV_Plan.html) (fecha de consulta: agosto de 2019)

#### **4. Gobierno Abierto como oportunidad de cambio**

Como se puede inferir de lo estudiado en este capítulo, la ciudadanía viene reclamando una mayor participación en aquellos asuntos que les afecta, e igualmente, exige una comunicación bidireccional con los poderes públicos de forma constante y no sólo en período electoral. Este ámbito de mayor participación y colaboración genera una mejoría en la credibilidad de los representantes políticos y, por ende, en las instituciones en que se integran. Como contrapartida, un alejamiento de la ciudadanía en la aprobación y aplicación de medidas públicas impopulares puede dar lugar a manifestaciones y revueltas sociales que, llegado a su máximo extremo, pueden llegar a poner en peligro la seguridad de determinados territorios.

Asimismo, una idea generalizada por parte de la población de falta de representatividad da lugar a un sentimiento de desilusión que puede, en el peor de los casos, provocar una desvinculación de las políticas democráticas, abonando así, el terreno para el auge de partidos o movimientos populistas. Los líderes de estos movimientos se caracterizan, tal y como afirman DASANDI Y TAYLOR por: “promover una forma de política basada en los impulsos emocionales, que a menudo se fundamentan en los miedos de la gente y no en un debate razonado y unas pruebas sólidas<sup>172</sup>” Un ejemplo latente lo encontramos en el auge de los movimientos nacionalistas de extrema derecha en Europa, con sentimientos claros contra la inmigración en general, y contra la inmigración musulmana en particular. El propio triunfo del ya comentado *Brexit* en Reino Unido tuvo como base el populismo nacionalista y el temor a la inmigración<sup>173</sup>.

Por todo ello, todas las medidas e iniciativas que conlleva la implantación de un Gobierno Abierto suponen un antídoto ante los elementos que han originado la crisis del modelo democrático. No sólo debemos garantizar la protección de los derechos humanos básicos de la ciudadanía, sino también garantizar la oportunidad de participación de la sociedad civil en la vida pública y política. En este sentido, los Planes de Acción de Gobierno Abierto suscritos por los países miembros de la OGP deben contener y actualizar medidas conducentes a propiciar dicha participación, colaboración y transparencia pública, así como fomentar su conocimiento y uso, de lo

<sup>172</sup> DASANDI, N y TAYLOR, M., *¿Falla la democracia?*, Reto Siglo 21, La Gran Idea, Edit. Blume. 2019. Pág. 90.

<sup>173</sup> *Idem*. Pág. 111.

contrario, pueden caer en el error de convertirse en meras declaraciones de intenciones y por tanto, en “papel mojado”.

El éxito de las medidas de participación ciudadana *we the people* y *e-petitions*, en Estados Unidos y Reino Unido respectivamente, deberían ser un referente para el resto de países que forman parte de la OGP. En nuestro país, por ejemplo, no existe iniciativa homóloga a estas y la única forma disponible para que la ciudadanía pueda llegar a incidir de forma directa en el poder legislativo es a través de la iniciativa legislativa popular o del derecho de petición, consagrado en el art. 29 CE y desarrollado por la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición. El tedioso procedimiento que supone plantear una iniciativa legislativa popular, así como su casi imposible garantía de éxito a tenor de nuestra historia democrática, tal y como tendremos ocasión de estudiar en profundidad en el capítulo IV; supone la ineficacia real de este mecanismo. Por su parte, iniciativas como las analizadas en Estados Unidos o Reino Unido, podrían ser perfectamente extrapoladas a nuestro ordenamiento jurídico, con una simple reforma de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, en la que se incluya la existencia de una web (dependiente del Gobierno, y en concreto del Ministerio de Presidencia y/o Relaciones con las Cortes) que canalice, mediante un procedimiento de recogida de firmas suficientes (apoyos), las peticiones ciudadanas que conllevaría, o bien mínimo la respuesta del ejecutivo, o en caso de que el apoyo fuera mayor, el debate parlamentario.

## CAPÍTULO III: TRANSPARENCIA

### **1. La regulación del acceso a la información como precedente al concepto de transparencia y *Open Government***

Décadas antes de que se popularizara internacionalmente el concepto *Open Government* en la campaña electoral a la presidencia de Barack Obama en 2008, ya existía una cierta preocupación por el desgaste del modelo de gobernabilidad vigente en países como Gran Bretaña y Estados Unidos. En concreto, el antecedente de lo que actualmente llamamos Gobierno Abierto podemos situarlo en la segunda mitad del siglo XX cuando despertó una inquietud cada vez mayor de la ciudadanía por tener acceso a la información pública, también conocido popularmente como derecho a saber.

En una democracia representativa el derecho a saber de la ciudadanía sobre los asuntos públicos debe entenderse como algo inherente a la propia naturaleza representativa del gobierno, aunque, tal y como tendremos ocasión de ver en los siguientes apartados, no siempre ha sido así.

#### **1.1. Reconocimiento internacional como derecho humano**

El derecho de acceso a la información pública viene reconocido por la Asamblea General de las Naciones Unidas como derecho humano en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (DUDH, en adelante) como elemento esencial incluido en el derecho a la libertad de expresión, garantizando al individuo el derecho de buscar, recibir y difundir las informaciones y opiniones por cualquier medio<sup>174</sup>.

*Art. 19 DUDH:*

*Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.*

---

<sup>174</sup> Realmente la libertad de opinión, expresión y en concreto la libertad de información que aparecen reconocidos en estos textos internacionales estaba pensada principalmente para los y las periodistas, tal y como se infiere de la Comunicación núm. 633/1995, *Robert W. Gauthier v. Canadá*. Dictamen del Comité de Derechos Humanos aprobado el 7 de abril de 1999.

Como novedad importante, el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 (CEDH, en adelante) incluyó la necesidad de limitar el derecho de libertad de información para garantizar la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, así como para impedir la divulgación de informaciones confidenciales, o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial. Precisamente, y en palabras de MILIONE: “la importancia del CEDH reside en la función que este texto desarrolla en la protección de los valores fundamentales que guían nuestra convivencia”<sup>175</sup>. En esta misma línea, en 1966 la Asamblea General de las Naciones Unidas volvió a marcar el carácter de derecho humano de la libertad de información en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destacando la necesidad de inclusión de límites a este derecho, que deberán ser fijados por ley, basados en el respeto de los derechos y reputación de los demás, así como en la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública.

En 1993, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU creó la Relatoría Especial para la Libertad de Opinión y Expresión<sup>176</sup>, y en 1998 se publicó un informe en el cual se constataba “la obligación positiva de los Estados para asegurar el acceso a la información, particularmente respecto a la información que está en manos del Gobierno”<sup>177</sup>. Pero, sin duda, el informe más relevante fue el realizado en el año 2000, puesto que se calificaba el acceso a la información como derecho fundamental<sup>178</sup>. Asimismo, en noviembre de ese mismo año, los relatores juntos con instituciones públicas y privadas, firmaron en Perú los Principios de Lima sobre derecho de acceso a la información<sup>179</sup>.

La primera de las leyes de libertad de información que introdujo expresamente un catálogo de restricciones fue la FOIA-*Freedom Of Information Act*- de Estados

---

<sup>175</sup> MILIONE, C., *El Derecho a la tutela judicial efectiva en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Edit. Tirant, Valencia, 2015, pág. 201.

<sup>176</sup> Resolución 1993/45, de 5 de marzo de 1993 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

<sup>177</sup> Informe del Relator Especial sobre promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión. ONU. Doc. E/CN. 4/1998/40, de 28 de enero de 1998, párrafo. 14.

<sup>178</sup> Informe del Relator Especial sobre promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión. ONU. Doc. E/CN. 4/2000/63, de 18 de enero de 2000, págs. 30 y ss.

<sup>179</sup> Los principios de Lima sobre derecho de acceso a la información pueden consultarse en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=158&IID=2> (Fecha de consulta: diciembre 2018)

Unidos de 1966, denominadas “excepciones a la libertad de información”, basadas en motivos de seguridad nacional o en aspectos considerados perjudiciales para los intereses gubernamentales o privados.

Por su parte, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos de 1969<sup>180</sup> en su artículo 13 incluye el derecho de acceso a la información pública dentro del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

Como podemos observar, son numerosas las menciones a la libertad de información desde la DUDH; menciones que se han materializado a lo largo de los años en la aprobación de leyes de libertad de información en los Estados democráticos, siendo la última década cuando un mayor número de países han reconocido normativamente este derecho, entre los que se encuentran también países en vía de desarrollo.

En lo referente al acceso a los documentos públicos en sentido genérico, el artículo 10 del CEDH únicamente reconoce la libertad de expresión, pero sin entrar en los detalles que conlleva el derecho a recibir o buscar información. Cabe destacar que, en un primer momento el TEDH era reticente a la interpretación del art. 10 del CEDH como derecho de acceso a la información en manos del Estado, sino que, y en palabras de HERNÁNDEZ RAMOS, “bajo ciertas circunstancias permitió excepciones sobre el acceso a la información cuando otros derechos fundamentales se vieran afectados, como el derecho al respeto a la vida privada y a la vida familiar del art. 8 CEDH<sup>181</sup>”. El cambio de actuación interpretativa del TEDH en esta materia, por el que comenzó a reconocer el derecho de acceso a los documentos públicos dentro del art. 10 CEDH se produjo a raíz de la STEDH en el caso *Sdružení Jihočeské Matky vs la República Checa*, de 10 de julio de 2006. Concretamente, la ONG *Sdružení Jihočeské Matky*

---

<sup>180</sup> La Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José de Costa Rica, fue suscrita tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969 en Costa Rica. Se considera un pilar básico del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos.

En la actualidad los países que han ratificado esta Convención son: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Trinidad y Tobago denunció la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por comunicación dirigida al Secretario General de la OEA, el 26 de mayo de 1998 al igual que Venezuela en el 2012.

<sup>181</sup> HERNÁNDEZ RAMOS, M., “El derecho de acceso a la información pública en la jurisprudencia del TEDH: un derecho instrumental imprescindible para la eficacia del convenio desde la teoría general de los derechos”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 42, 2018, pág. 488.

consideraba que su derecho a recibir documentación pública había sido violado, al no recibir por parte de las autoridades estatales la información requerida sobre una planta de energía nuclear. Ante este escenario, el TEDH admitió que la no proporción de dicha información solicitada “constituía una injerencia en el derecho del demandante a recibir información<sup>182</sup>”.

Del mismo modo, es muy relevante la jurisprudencia adoptada tras el caso *Magyar Helsinki Bizottság vs Hungría*<sup>183</sup>, donde el TEDH consideró que, ante la negativa del Estado de entregar una determinada información, “el interés público de la información era mayor a la necesidad de proteger dicha información y, por tanto, la restricción a su acceso había violado el art. 10 CEDH<sup>184</sup>”. Sin embargo, es necesario delimitar convenientemente qué se entiende por interés público, pues, citando jurisprudencia del mismo Tribunal de Estrasburgo, en el caso *Von Hannover vs Alemania*<sup>185</sup>, ante la demanda de la princesa Carolina de Mónaco por ver desprotegido su derecho a la vida privada y familiar (art. 8 CEDH) como consecuencia de un artículo de prensa, el Alto Tribunal consideró que, en este caso “no existía un interés legítimo para saber dónde y cómo se encuentra la demandante en cada momento de su vida privada”.

Asimismo, encontramos diversa normativa y Recomendaciones adoptadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, entre las que destaca la Recomendación (2002) 2E de 21 de febrero de 2002 sobre el acceso a documentos oficiales<sup>186</sup>, por

<sup>182</sup> Caso *Sdruženi Jihočeské Matky vs República Checa*, recurso núm.19101/0, STEDH de 10 de julio de 2006. (§1)

<sup>183</sup> Caso *Magyar Helsinki Bizottság vs Hungría*, recurso núm. 18030/11, STEDH de 8 de noviembre de 2016.

<sup>184</sup> CABRERA MARTÍN, M., “Crónica de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 56, enero- abril de 2017, pág. 329.

<sup>185</sup> Caso *Von Hannover contra Alemania*, recurso núm. 59320/2000, STEDH de 24 de junio de 2004.

<sup>186</sup> En el texto de la Recomendación se alude expresamente a normativa y Recomendaciones inspiradoras a la misma como son:

- Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos
- Artículos 6,8 y 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales
- Convención de las Naciones Unidas sobre el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en temas medioambientales (Declaración de Aarhus de 25 de junio de 1998)
- Convención para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, de 28 de enero de 1981 (Convenio 108)
- Declaración sobre libertad de expresión e información adoptada el 29 de abril de 1982.
- Recomendación nº. R (81) 19 sobre acceso a la información en poder de las autoridades
- Recomendación nº. R (91) 10 sobre la comunicación a terceras personas de datos de carácter personal en poder de organismos públicos.

tratarse del primer texto de un organismo internacional que detalla las normas mínimas del acceso a la información, que servirán de inspiración al Convenio sobre acceso a los documentos públicos (El Convenio núm. 205 del CdE), aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 27 de noviembre de 2008 y abierto a la adhesión de los Estados Miembros desde el 18 de junio de 2009.

En el propio preámbulo del Convenio se hace una alusión expresa a la transparencia de las autoridades públicas como pilar fundamental de una sociedad democrática y plural, en la cual se reconoce la importancia del ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos, pues de esta forma se contribuye a crear una opinión sobre la sociedad y las autoridades públicas, a la vez que ayuda a afirmar su legitimidad.

El Convenio define diversos conceptos claves para entender el derecho de acceso a los documentos públicos. En primer lugar, precisa qué debemos entender como documento público: “toda la información registrada de cualquier forma, elaborada o recibida, y en posesión de las autoridades públicas”. Se trata, por tanto, de un concepto bastante amplio que nos lleva a concretar a su vez el concepto de autoridad pública, que, en virtud del Convenio, corresponde delimitar a cada Estado. No obstante, se entienden incluidas las siguientes: organismos legislativos en lo que concierne al resto de sus actividades, autoridades judiciales en lo que concierne al resto de sus actividades, así como, personas naturales o jurídicas que realizan funciones públicas o actúan financiadas con fondos públicos, según la normativa nacional propia.

Según establece el Convenio en su artículo 2, están legitimados para acceder a los documentos públicos “cualquiera”, sin discriminación de ningún tipo, por lo que se extiende tanto a personas físicas como jurídicas. No exige la existencia de acreditar un interés particular, aunque sí la de ejercer su derecho de acceso previa petición. Además, deja a los Estados ratificantes la potestad de garantizar que esta libertad de acceso se cumpla, tomando las medidas necesarias para hacer cumplir las previsiones sobre acceso a los documentos públicos.

En lo que respecta a las llamadas comúnmente como “excepciones a la libertad de acceso”, el Convenio de Consejo de Europa recoge en su artículo 3 la posibilidad de

- 
- Recomendación nº. R (97) 18 sobre protección de datos personales recogidos y tratados con fines estadísticos.
  - Recomendación nº. R (2000) 13 sobre política europea en el acceso a archivos.

los Estados ratificantes de limitar este derecho, siempre y cuando se fijen legalmente y se consideren necesarios en una sociedad democrática y tengan como alguno de sus objetivos: la protección de la seguridad nacional, la defensa y las relaciones internacionales; la seguridad pública; la prevención, investigación y procesamiento de causas criminales; las investigaciones disciplinarias; la inspección, control supervisión por autoridades públicas; la intimidad y otros intereses privados y legítimos; los intereses económicos y comerciales; las políticas estatales monetarias y económicas; la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia; el medio ambiente; y las deliberaciones dentro o entre autoridades públicas en lo referente al examen de un asunto.

No obstante, en el apartado segundo de este mismo artículo, se recoge la que podríamos llamar como “excepción a las excepciones”, o lo que es lo mismo, una premisa genérica que dejaría sin efecto la alegación de alguno de los límites anteriormente indicados para denegar el acceso a la información. Hablamos del concepto jurídico indeterminado de “interés público superior”, que de prevalecer dejaría sin efecto la excepción. Como se verá posteriormente, la inclusión de este límite general a las excepciones ha sido también reproducido por gran parte de las normas internacionales referentes al acceso a documentos públicos.

En lo que respecta a las solicitudes de acceso, el Convenio garantiza la gratuidad del procedimiento. Esto no impide que los Estados puedan cobrar por los servicios proporcionados por los archivos, así como por los derivados de la obtención de copias. Las peticiones para acceder a los documentos públicos deberán ser atendidas en base al principio de igualdad y, en la medida de lo posible, la autoridad pública deberá ayudar al solicitante. El Convenio dice expresamente que la decisión deberá ser resuelta, comunicada y ejecutada tan pronto como sea posible o dentro de un límite de tiempo razonable, que deja en manos de los Estados para su fijación<sup>187</sup>.

En el supuesto de denegación de la solicitud, tanto total como parcial, el solicitante tiene derecho a recibir sobre su petición una justificación escrita de la denegación de esa autoridad pública. Igualmente, se garantiza un procedimiento de

---

<sup>187</sup> El Memorándum explicativo del Convenio elaborado por el propio Consejo de Europa (*Explanatory Report*) establece que una respuesta ágil y rápida es parte esencial del contenido del derecho de acceso a la información pública. Por tanto, tampoco fija un plazo concreto.

recurso o revisión ante una autoridad judicial u otra institución independiente e imparcial establecida en la ley.

En último lugar, en lo que respecta al Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos, cabe destacar que se trata de una norma de mínimos, y que por tanto, los Estados ratificantes deberán elaborar normas que, respetando lo contenido en este Convenio, concreten en mayor medida el derecho de acceso a la información en poder de la Administración Pública de su país.

Sin embargo, este Convenio actualmente no se encuentra en vigor, debido a la escasez de países ratificantes. Tal y como manifiesta COTINO HUESO, este Convenio de 2008 “no ha tenido mucho éxito [...]. Este tratado sigue en buena medida la en su día novedosa Recomendación de 21 de febrero de 2002, pero no innova ni incorpora los adelantos que hubo desde entonces en el ámbito internacional o comparado<sup>188</sup>”

## ***1.2. Regulación en la Unión Europea***

El Tratado de Lisboa, firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea el 13 de diciembre de 2007, supuso una modificación del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, éste último renombrado como Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE).

Con la ratificación del Tratado de Lisboa, y a tenor de lo dispuesto en su art. 6.1, entra en vigor la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE, en adelante)<sup>189</sup>, gozando ésta del mismo valor jurídico que los Tratados y, no sólo eso, sino que además, la propia Unión Europea, tal y como manifiesta el art. 6.2 TUE, se adhiere al CEDH, incorporándose, por tanto, al derecho de la UE como verdaderos principios generales (art. 6.3 TUE).

En virtud de ello, el derecho de acceso a la información toma la consideración de derecho fundamental. Concretamente, el artículo 41 de la CDFUE sobre derecho a una buena administración, garantiza expresamente “el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la

---

<sup>188</sup> COTINO HUESO, L., “El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 40, 2017, pág. 286.

<sup>189</sup> DOUE n.º C 364, 18/12/2000.

confidencialidad y del secreto profesional y comercial”. Se trata por tanto de un derecho individual que, según se desprende del tenor literal del precepto, requiere la existencia de un expediente previo que afecte al sujeto que demanda la información. Asimismo, el artículo 42 de la Carta reconoce como derecho fundamental el acceso a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Como podemos observar, se trata de un acceso limitado a los documentos de estas instituciones europeas, y no un derecho de acceso a la información de los Estados miembros.

En la segunda parte del TFUE, al hablar de los derechos de la ciudadanía europea se reconoce, entre otros, el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, así como la facultad de recurrir ante el Defensor del Pueblo Europeo, y de dirigirse a las instituciones y a los órganos consultivos de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y de recibir una contestación en esa misma lengua (artículo 20 TFUE – antiguo 17 del TCE). No se hace, por tanto, una alusión expresa al derecho de acceso a los documentos públicos, aunque tal y como señala LIÑAN NOGUERAS, entre los derechos de la ciudadanía europea “suele añadirse el derecho de acceso a los documentos de instituciones y órganos, introducido también en Ámsterdam, aunque regulado fuera del estatuto de ciudadanía. Este derecho está contemplado en la actualidad en el artículo 15.3 del TFUE, en el Título II de la primera parte referido a las Disposiciones de aplicación general y reconocido, en este caso, no sólo a ciudadanos de la UE sino también a todas las personas físicas y jurídicas residentes en la UE, ámbito subjetivo, por tanto, más amplio que el de ciudadanía”<sup>190</sup>.

Tal y como hemos adelantado, en la actualidad, el precepto que recoge el derecho de acceso a la información pública de las instituciones europeas se encuentra en el artículo 15.3 del TFUE<sup>191</sup>: “Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con el presente apartado”<sup>192</sup>. Como novedad importante se amplía el derecho de acceso con respecto a la anterior redacción contenida en el artículo 255 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, ya que no sólo engloba

---

<sup>190</sup>LIÑAN NOGUERAS, D. J., en “La ciudadanía europea: una cuestión abierta”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, Madrid. núm. 32, 2013, págs. 357- 372.

<sup>191</sup> DOUE n.º. C 340, de 10/11/1977.

<sup>192</sup> DOUE n.º. C 326, de 26/10/2012.

a los documentos de las instituciones europeas, sino también a la de los órganos y organismos de la UE.

A continuación, nos detendremos brevemente en el Reglamento 1049/2001, de 30 de mayo, del Parlamento Europeo y del Consejo por ser ésta la norma que desarrolla el derecho de acceso a los documentos de las instituciones europeas; es decir, los documentos por ella tanto elaborados como recibidos y que estén en su posesión, en todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea<sup>193</sup>. Los beneficiarios de este derecho son cualquier ciudadano de la UE o cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su sede en un país de la UE. Se sigue, por tanto, la ya comentada premisa sobre legitimidad recogida en el art. 2 del Convenio núm. 205 del CdE sobre el acceso a los documentos públicos de 2008.

Al igual que vimos con el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos de 2008, el Reglamento 1049/2001, dentro de su ámbito de aplicación, establece también un catálogo de excepciones (artículo 4.1 y 4.2) que justifica la denegación del acceso a la información, referentes a aquellas divulgaciones de documentos que supongan un perjuicio para la protección de:

- el interés público, en el ámbito de seguridad pública, defensa, relaciones internacionales y política financiera, monetaria o económica de la UE o de un país de la UE;
- la intimidad y la integridad de una persona, en particular de conformidad con la legislación de la UE sobre protección de los datos personales;
- los intereses comerciales de una persona;
- los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico;
- objetivos de las actividades de inspección, investigación y auditoría.

Asimismo, se establece una “excepción a las excepciones”, esto es, la existencia de un justificado interés público superior en la divulgación del documento, que invalidaría las excepciones anteriores, al igual que vimos en el Convenio del Consejo de

---

<sup>193</sup> El ámbito de aplicación de Reglamento 1049/2001 se limita únicamente a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la UE, y no a los documentos de los Estados Miembros.

Europa sobre acceso a documentos públicos. Esta “excepción a las excepciones” se repite en la mayoría de normativa sobre acceso a la información pública aprobada por los Estados Miembros, incluida la española Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, al hablar en su artículo 14 sobre los límites al derecho de acceso recoge expresamente en su apartado segundo que: “La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”.

Además de las excepciones generales al derecho de acceso que hemos mencionado con anterioridad, el mismo artículo 4 del Reglamento prevé otros límites referentes a casos más particulares, como son:

- En el caso de documentos de terceros en poder de la institución, ésta consultará a los terceros con el objeto de verificar si son aplicables las excepciones señaladas en los apartados 4.1 y 4.2, salvo que se deduzca fácilmente que se ha de permitir o denegar la divulgación de los mismos.
- Un Estado miembro tiene la facultad de solicitar a una institución que no divulgue sin su consentimiento previo un documento originario de dicho Estado.
- Cuando las excepciones se apliquen a determinadas partes del documento solicitado, las demás partes sí serán divulgadas.

En lo referente a las solicitudes de acceso a los documentos de las instituciones<sup>194</sup>, el Reglamento establece que las mismas deberán formularse por escrito en una de las lenguas oficiales de la UE, se incluye también la solicitud realizada en formato electrónico. El solicitante no está obligado a justificar el motivo de su solicitud,

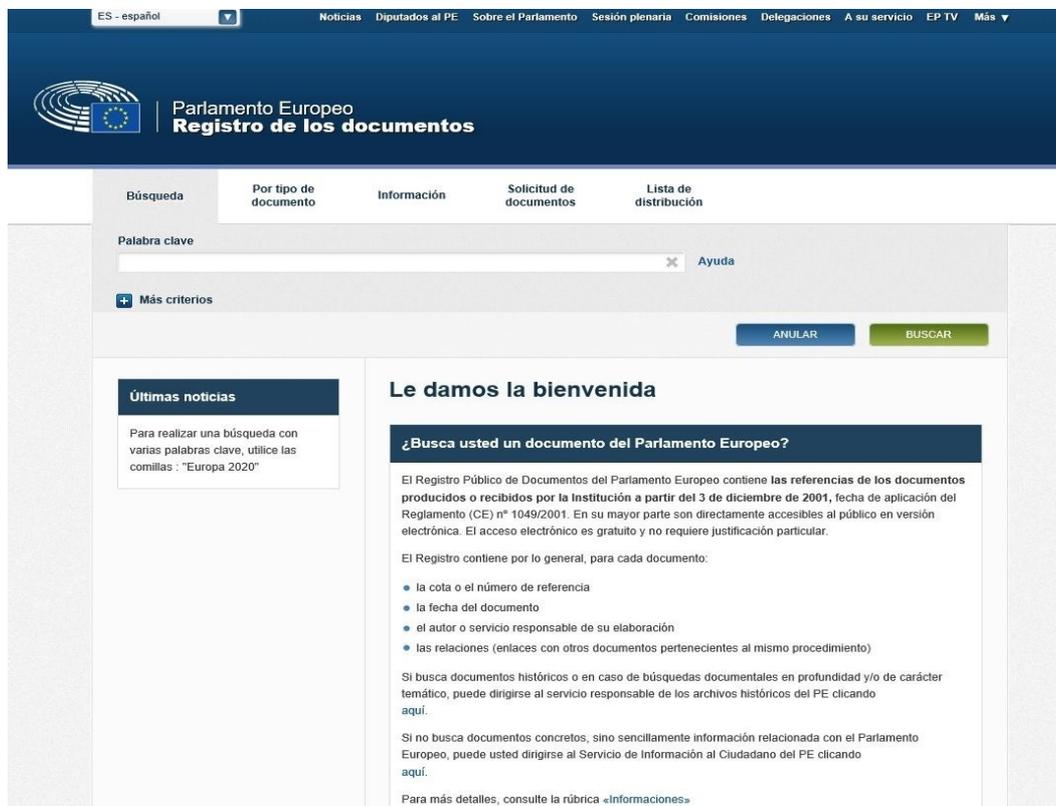
---

<sup>194</sup> El Reglamento hace diferencia entre documentos públicos y documentos públicos sensibles (artículo 9), siendo éstos los que emanan de las instituciones o de las agencias, de los países de la UE, de países fuera de la UE o de organizaciones internacionales, clasificados como muy secreto-*top secret*, secreto o confidencial. En este caso, cuando se solicita un acceso a uno de estos documentos sensibles su tramitación se realiza exclusivamente por personas autorizadas a tener conocimiento del contenido de los mismos. Los documentos sensibles se incluirán en el registro o se divulgarán únicamente con el consentimiento del emisor.

aunque, en cuanto a la forma, sí debe realizarla de forma precisa, pues de lo contrario la institución le requerirá su aclaración, y le ayudará a hacerlo. Se establece un plazo de quince días laborables a partir del registro de la solicitud para que la institución de una respuesta positiva o negativa sobre el acceso al documento solicitado. En caso de denegación total o parcial, el solicitante podrá requerir en un nuevo plazo de 15 días laborables desde la recepción de la respuesta denegatoria, una solicitud confirmatoria a la institución con la finalidad de que reconsidere su decisión. De forma parecida a lo que tendremos ocasión de ver cuando hablemos de la normativa estatal, en el supuesto de ausencia de respuesta de la institución en el plazo establecido, se considerará una respuesta denegatoria (silencio negativo) y dará derecho al solicitante a interponer recurso judicial contra la institución y/o reclamar ante el Defensor del Pueblo Europeo, con arreglo a las disposiciones pertinentes del Tratado CE.

Como garantía del principio de publicidad activa, y con el objetivo de facilitar el acceso a los documentos, cada institución dispone de un registro accesible de documentos, al que se puede acceder a través de internet.

Figura 17: Web Registro de documentos del Parlamento Europeo



Fuente: <http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simpleSearchHome.htm>. (Fecha de consulta: octubre de 2017)

Anualmente, la Comisión publica un informe anual sobre la aplicación del Reglamento 1049/2001 pero, pese a los intentos de modificar la norma y adaptarla a la situación actual<sup>195</sup>, en la actualidad sigue vigente el Reglamento tal y como fue redactado en 2001.

Con respecto a la jurisprudencia europea en el ámbito del derecho de acceso a la información pública, cabe destacar, que antes del TFUE y su consecuente incorporación de la CDFUE en virtud del art. 6.1; los Tribunales europeos eran reticentes a hablar de derecho fundamental y se limitaban a nombrar el acceso a los documentos públicos como meros “principios”. En este sentido, podemos mencionar los casos *John Carvel y Guardian Newspapers Ltd vs Consejo de la Unión Europea*<sup>196</sup>, en el que se habla de “principio general de acceso a los documentos de las Instituciones”, o el caso *Svenska Journalistförbundet vs Consejo*<sup>197</sup>, donde se refiere al “principio fundamental del Derecho comunitario que reconoce a los ciudadanos de la Unión Europea el acceso más amplio y completo posible a los documentos de las instituciones comunitarias”.

Es a partir de la STJUE en el asunto *Patrick Breyer vs Comisión Europea*<sup>198</sup>, de 2017, cuando se afirma por vez primera la consagración del “derecho de acceso a los documentos en el art. 42 de la CDFUE”, llegando a dejar constancia de la Carta como Derecho aplicable por el Tribunal Europeo en este aspecto. Todo ello, como consecuencia de una “interpretación amplia del principio de acceso a los documentos” derivados de los pronunciamientos del Tribunal en los asuntos *Handling Spa vs Comisión Europea*<sup>199</sup>, de 25 de marzo de 2015 y en el asunto *Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein vs Banco Central Europeo*<sup>200</sup>.

---

<sup>195</sup> Existen propuestas de reforma del Reglamento 1049/2001 referentes a la clarificación de su interpretación, así como para ampliar el alcance del acceso a los documentos a todos los órganos europeos.

<sup>196</sup> Asunto T-194/94, *John Carvel y Guardian Newspapers Ltd vs Consejo de la Unión Europea*. Sentencia del Tribunal de Primera Instancia, 19 de octubre de 1995, ECLI:EU:T:1995:183. (§ 44)

<sup>197</sup> Asunto T-174/95, *Svenska Journalistförbundet vs Consejo de la Unión Europea*. Sentencia del Tribunal de Primera Instancia, 17 de junio de 1998. CLI:EU:T:1998:127 (§ 88)

<sup>198</sup> Asunto C-213/15 P, *Patrick Breyer vs Comisión Europea*, STJUE de 18 de julio de 2017. ECLI:EU:C:2017:563

<sup>199</sup> Asunto T-456/13, *Handling Spa vs Comisión Europea*, STG de 25 de marzo de 2015, ECLI:EU:T:2015:185.

<sup>200</sup> Asunto T-376/13, *Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein*, STG de 4 de junio de 2015, ECLI:EU:T:2015:361.

Aunado a ello, la referencia expresa al derecho de acceso a los documentos públicos como derecho fundamental puede encontrarse en la STG de 5 de julio, caso *Gert-Jan Dennekamp vs Parlamento Europeo*: “el requisito de necesidad establecido en el artículo 8, letra b), del Reglamento nº 45/2001, así interpretado, no puede considerarse una interpretación extensiva de una excepción al derecho fundamental de acceso a los documentos, que llevaría a una restricción ilícita de este derecho, contraria a la jurisprudencia de la Unión. Tal interpretación no lleva a crear una excepción de «categoría» al principio de acceso a los documentos en favor de los datos personales, sino a conciliar ambos derechos fundamentales<sup>201</sup>”.

### **1.3. Legislación comparada sobre libertad de información.**

Autores como GUARDIÁN ORTA<sup>202</sup> o RAMÍREZ ALUJAS<sup>203</sup> sitúan el comienzo del ideal de Gobierno Abierto estrechamente relacionado con el origen de la legislación sobre el derecho de acceso a los datos en poder del Estado, las denominadas *Freedom Of Information Acts* (FOIA, en adelante) o Leyes de Libertad de Información.

El primer país que reconoció el derecho de acceso a la información fue Suecia en el año 1766 en la ley de libertad de prensa, *Freedom of Press Act*<sup>204</sup>, impulsada por el político y sacerdote Anders Chydenius quien se inspiró en el Imperio Chino, concretamente en el Buró de Censura Imperial, un organismo cuyo cometido era el de vigilar a los miembros del gobierno y hacer público, en su caso, su ineficiencia e, incluso, los posibles casos de corrupción. Sin embargo, en el panorama internacional, hubo que esperar cerca de dos siglos para que se aprobase una nueva ley de acceso a la información, en este caso en Finlandia, concretamente en el año 1951.

En 1966, Estados Unidos aprobó su primera FOIA, la cual será objeto de análisis más pormenorizado en el siguiente apartado, sirviendo como referente a otros países.

<sup>201</sup> Asunto T-115/13, *Gert-Jan Dennekamp vs Parlamento Europeo*, STG de 15 de julio de 2015, ECLI:EU:T:2015:497. (§ 60)

<sup>202</sup> GUARDIÁN ORTA, C., “¿Transparencia?”, en, *Open Government: Gobierno Abierto*. Colección Algón, Alcalá la Real (Jaén), 2010, núm.5. págs. 75-78.

<sup>203</sup> RAMÍREZ-ALUJAS, A.V., “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene”, en *Revista Enfoques. Ciencia Política y Administración Pública*, Universidad Central de Chile, 2011. Volumen IX (núm.15). págs. 99-125.

<sup>204</sup> No es extraño que el derecho de acceso a la información aparezca en una ley sobre libertad de prensa, pues, son dos derechos muy unidos entre sí que contribuyen a reforzar la autonomía del ciudadano y el impulso de la participación democrática.

Asimismo, el convulso escenario internacional de mediados de los setenta con el escándalo de Watergate<sup>205</sup>, la guerra de Vietnam, y la Crisis Económica y del Petróleo, entre otros, propiciaron la aprobación de normativa reguladora del derecho de acceso a la información pública a nivel internacional. En la siguiente tabla se muestra una enumeración de los países que aprobaron normativa sobre acceso a la información en esta etapa, que abarca desde finales de los años setenta hasta principios de la década de los noventa, etapa a la que autores como ACKERMAN y SANDOVAL-BALLESTEROS han denominado como “primera ola de legislaciones sobre acceso a la información”<sup>206</sup>:

**Tabla 7: Primera ola de legislaciones sobre acceso a la información pública**

<i>País</i>	<i>Ley</i>	<i>Año de aprobación</i>	<i>Año de entrada en vigor</i>
<b>Dinamarca</b>	<i>Access to public administration files act</i>	1970	1970
<b>Noruega</b>	<i>Freedom of Information Act</i>	1970	1970
<b>Francia</b>	<i>Law on freedom of access to administrative documents</i>	1978	1978
<b>Países Bajos</b>	<i>Wob: Act on public access to government information</i>	1978	1980
<b>Australia</b>	<i>Federal law on the duty to furnish information</i>	1982	1982
<b>Nueva Zelanda</b>	<i>Official information act</i>	1982	1983
<b>Canadá</b>	<i>Access to information act</i>	1982	1983
<b>Colombia</b>	<i>Law ordering the publicity of official acts and documents</i>	1985	1985
<b>Grecia</b>	<i>Code of administrative procedure</i>	1986	1986
<b>Austria</b>	<i>Federal law on the duty to furnish information</i>	1987	1987

<sup>205</sup> Tras el escándalo de Watergate, EEUU tuvo que hacer una enmienda en 1974 a la FOIA de 1966, para reforzar aún más el derecho de acceso a la información pública, y en concreto, el cumplimiento de las agencias.

<sup>206</sup> ACKERMAN, J.M., SANDOVAL-BALLESTEROS, I.E., “The global explosion of freedom of information laws” *Administrative Law Review*, v. 58, núm.1, 2006.

<b>Italia</b>	<i>Law on administrative procedure and the right of access</i>	1990	1990
<b>Portugal</b>	<i>Law on access to administrative documents</i>	1993	1993
<b>Bélgica</b>	<i>Law on the right of access to administrative document</i>	1994	1994
<b>Belice</b>	<i>Freedom of information act</i>	1994	1994

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por [www.justiceinitiative.org](http://www.justiceinitiative.org) y [www.right2info.org](http://www.right2info.org). (Fecha de consulta: noviembre 2016).

La caída del muro de Berlín en 1989, junto con el aumento de la demanda ciudadana de más información sobre medio ambiente, sanidad, o rendición de cuentas de los miembros del gobierno; dio lugar a un nuevo repunte en la aprobación de leyes sobre acceso a la información a finales de los noventa y comienzos de la década del 2000. En este sentido, merece una especial consideración la proliferación de leyes sobre la materia en los países de la antigua Unión Soviética (Uzbekistán en 1997, Letonia en 1998, Georgia en 1999, Lituania, Estonia y Moldavia en 2000) quienes con vistas a formar parte de la Unión Europea y del Consejo de Europa, y de distanciarse de anteriores regímenes, legislaron en pro de un gobierno más abierto.

Algo parecido sucedió en Latinoamérica y los países del Caribe en los primeros años del siglo XXI, siendo México uno de los primeros países en aprobar una ley en materia de acceso a la información pública (la llamada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002) seguida de Perú (2002), Argentina (2002), Panamá (2002), República Dominicana (2004), Jamaica (2002), Ecuador (2004), Honduras (2006), Nicaragua (2007), Chile (2008), Guatemala (2008), Uruguay (2008) y las más recientes de Salvador y Brasil de 2011.

En esta época también aprobaron normas sobre acceso a la información países como: Islandia y Corea del Sur en 1996, Tailandia e Irlanda en 1997, Albania en 1999, Israel en 1998, República-Checa y Japón en 1999, Eslovaquia y Sudáfrica en 2000, entre otras. Así, a comienzos de 2014, un total 94 países tenían aprobadas leyes nacionales de acceso a la información. Llama la atención el hecho de que, asociada la

transparencia con la salud democrática, países como Suiza, Alemania y sobre todo España, hayan tardado tanto en legislar sobre esta materia<sup>207</sup>.

La necesidad de implantar un nuevo modelo de gestión pública se hizo patente en los países anglosajones en las décadas de 1970 y 1980, a raíz de situaciones sospechosas de corrupción y, por ende, una menor confianza del ciudadano hacia sus representantes. De ahí que a continuación hagamos un breve análisis de la regulación del derecho al acceso a la información en Reino Unido y en Estados Unidos.

### *1.3.1. La regulación de la libertad de información en Reino Unido*

En Reino Unido en la década de los setenta se debatieron iniciativas de apertura del sector público en beneficio de la transparencia burocrática, lo que se tradujo en un aumento de la conciencia ciudadana sobre los asuntos públicos que les afectaban. Así, durante el gobierno de James Callaghan, el ministro del Interior Merlyn Rees manifestó su interés por introducir un proyecto de ley sobre libertad de información. Dicha iniciativa no prosperó debido a la complejidad de la misma, ya que necesitaba un apoyo de la mayoría absoluta en la Cámara de los Comunes, e implicaba una reforma de la Ley de Secretos Oficiales de 1911.

Durante el breve gobierno del laborista Callaghan (1976-1979) se sucedieron otras pequeñas muestras a favor de la apertura pública del gobierno, como fueron la *Croham Directive*<sup>208</sup>, que tenía como objetivo aumentar la transparencia a través de la publicación voluntaria de información utilizada en la toma de decisiones, y el *Green Paper*<sup>209</sup>: *Open Government. Cm. 7520*. Ambas iniciativas tuvieron una corta duración, pues con la llegada al poder de Margaret Thatcher en 1979, la *Croham Directive* fue

---

<sup>207</sup> En esta línea de pensamiento se encuadra GUICHOT REINA, uno de los autores que más ha estudiado el fenómeno legislativo de la transparencia en España. Para un análisis en profundidad véase: GUICHOT REINA, E., “Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas” Laboratorio de Alternativas, Documento de trabajo 170/2011, pág.10.

<sup>208</sup> La *Croham Directive* fue aprobada en 1977 y recibió dicho nombre en referencia al entonces jefe de la administración pública, *Lord Croham*. A través de esta directiva se comprometieron a la publicación de documentos de referencia sobre decisiones políticas.

<sup>209</sup> Los *Green Papers* son documentos de consulta del Gobierno del Reino Unido. A menudo, cuando un departamento del Gobierno se plantea introducir una nueva ley crea un documento de discusión llamado *Green Paper* con el objetivo de permitir a la gente, parlamentarios y no parlamentarios, debatir sobre el tema y aportar sugerencias.

eliminada, y las sugerencias de apertura recogidas en el *Green Paper* quedaron en desuso.

A pesar del desinterés mostrado durante los primeros años de gobierno de M. Thatcher, en lo que a políticas de apertura pública se refiere, se aprobaron diversas leyes al respecto durante su mandato, como fueron: la Ley de Protección de Datos de 1984, la Ley de acceso a archivos personales y la Ley de acceso a los archivos médicos, ambas de 1987.

Aunque sin duda alguna, y tal como se ha referenciado anteriormente, uno de los debates políticos más extendidos en esta época y hasta fines de los noventa, fue el referido al acceso de la ciudadanía a la información de la que disponían los organismos públicos. No es de extrañar, por tanto, que, dentro de este marco social, comenzara a legislarse en esta materia. De hecho, a principios de los años ochenta países del *Common Law* como Australia, Canadá y Nueva Zelanda aprobaron leyes sobre el derecho de acceso a la información. En cambio, Reino Unido tuvo que esperar hasta la llegada del partido laborista de Tony Blair en 1997, para comenzar a legislar en esta materia. En concreto, en el año 2000 se aprobó la conocida *Freedom Of Information Act*, entrando en vigor en enero de 2005<sup>210</sup>.

La FOIA de 2000 reconoce el derecho de acceso a cualquier persona que solicite información (registrada en cualquier forma) en poder de las entidades públicas, por tanto, no está sujeto a razones de nacionalidad o residencia. Asimismo, la ley recoge también la llamada publicidad activa, o lo que es lo mismo, la obligación de publicar de las entidades públicas sin necesidad de solicitud previa, correspondiendo a cada entidad determinar qué información publicará.

La Ley incorpora un anexo con una lista en la que enumera las entidades públicas obligadas<sup>211</sup>. Se trata de una lista muy extensa en la que se incluyen todos los departamentos del gobierno, varias entidades legislativas y las fuerzas armadas, entre otras. No obstante, deja al margen de la ley a las fuerzas especiales.

---

<sup>210</sup> Un análisis pormenorizado de la FOIA de 2000 en Reino Unido y su aplicabilidad real podemos encontrarla en: BIRKINSHAW, P., "Freedom of information and its impact in the United Kingdom", en *Government Information Quarterly*, Vol. 27, Issue 4, October 2010, págs. 312-321.

<sup>211</sup> El anexo de la FOIA que hace referencia a las entidades públicas obligadas puede consultarse en: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/schedule/1/data.pdf> (Fecha de consulta: noviembre 2018). Esta lista se ha ido convenientemente actualizando desde el año de aprobación de la ley en 2000 hasta la fecha actual.

En lo que respecta al procedimiento, la norma establece que la solicitud deberá realizarse por escrito, entendiéndose también perfectamente válida la vía electrónica, indicando el nombre y dirección de la persona solicitante, si bien, no es necesario que se especifiquen las razones de la solicitud. Igualmente, si fuera necesario, las entidades públicas deberán ayudar a las personas a realizar su solicitud.

El plazo de respuesta de la entidad es de un máximo de 20 días hábiles desde la solicitud (sin contar el tiempo transcurrido en la información solicitada sobre tarifas), y en caso de resolución desestimatoria ésta deberá ser motivada e informar sobre las vías de recurso disponibles. Como ocurre en casi la totalidad de normas sobre acceso a la información pública, existe un catálogo de excepciones expresamente recogidas en la FOIA de Reino Unido. En concreto, se establecen tres excepciones generales, y unas veinte específicas:

- Excepciones Generales:
  - Solicitudes repetidas
  - Información que se encuentra ya disponible y accesible
  - Información que se encuentra próxima a su publicación
- Excepciones Específicas:
  - Solicitudes repetidas
  - Información que se encuentra ya disponible y accesible
  - Información que se encuentra próxima a su publicación
  - Información directa o indirectamente suministrada por o relacionada con una larga lista de entidades de seguridad y sus tribunales de vigilancia
  - Información cuya retención es requerida para salvaguardar la seguridad nacional o perjudicar para la defensa nacional
  - Información cuya divulgación perjudicaría las relaciones con otros Estados o entidades internacionales, o los intereses del Reino Unido en el exterior
  - Información cuya divulgación perjudicaría los intereses económicos del Reino Unido o financieros del Gobierno
  - Información cuya divulgación perjudicaría las relaciones entre las administraciones del Reino Unido

- Información cuya divulgación perjudicaría las investigaciones criminales
- Información cuya divulgación perjudicaría la detección, prevención o procesamiento del crimen
- Registros judiciales
- Información cuya divulgación perjudicaría las funciones de auditoría de las entidades públicas
- Información cubierta por privilegio parlamentario
- Información relacionada con la formulación de las políticas del gobierno o las comunicaciones ministeriales
- Información cuya divulgación perjudicaría la responsabilidad colectiva de los ministros o la asesoría libre y franca
- Información relacionada con las comunicaciones con Su Majestad
- Información cuya divulgación perjudicaría la salud o seguridad
- Información requerida por separado según las regulaciones ambientales
- Información personal
- Información cuya divulgación constituiría una violación de la confianza
- Información legalmente privilegiada
- Secretos comerciales o que perjudique intereses comerciales
- Información cuya divulgación está prohibida por alguna otra norma de la Comunidad Europea.

La Ley prevé también un interés público superior, pero a diferencia de lo que se expuso en el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos de 2008 y en Reglamento 1049/2011, en esta ocasión se configura en términos negativos; es decir, la obligación de difundir no se aplicará cuando “en todas las circunstancias del caso, el interés público en mantener la exención supere el interés público en divulgar la información” (Sección 2.2.b).

Por último, cabe destacar, por un lado, la existencia del Comisionado de Información (ICO- *Information Commissioner's Office*, por sus siglas en inglés)<sup>212</sup>, como autoridad autónoma encargada de supervisar la ley y cuyas decisiones son vinculantes. Entre sus funciones, por ejemplo, destaca la de aprobar el esquema de publicación que cada entidad realiza en virtud de la obligación de publicar –publicidad activa o proactiva-

### 1.3.2. *Freedom Of Information Act (FOIA) en Estados Unidos*

La primera Ley de Libertad de Información (*Freedom Of Information Act – FOIA*)<sup>213</sup> en Estados Unidos fue redactada en 1966 por el Gobierno de Lyndon Johnson, y entró en vigor el 5 de julio de 1967, siendo reformada en numerosas ocasiones<sup>214</sup>. En ella, se garantiza a los ciudadanos el derecho a acceder a información del gobierno federal, salvo que dicha información esté protegida contra la divulgación pública. La FOIA también exige que las agencias hagan públicas automáticamente ciertas informaciones, incluidos los registros y grabaciones solicitados con frecuencia.

---

<sup>212</sup> Entre los objetivos que se propone la ICO se encuentran:

- fomentar y regular el cumplimiento de la legislación de manera enérgica, razonable y responsable
- cuestionar los secretos innecesarios por todo el sector público
- asegurar una cultura de respeto a la información personal
- ayudar a organizaciones a cumplir adecuadamente con la Ley de Protección de Datos y la Ley de Libertad de Información y fomentar la práctica recomendable.

<sup>213</sup> Un estudio genérico, pero interesante sobre la *FOIA* estadounidense lo podemos encontrar en: RELYEA, H.C., “Federal freedom of information policy: highlights of recent developments”, en *Government Information Quarterly*, Vol. 26, Issue 2, Abril 2009, Págs. 314-320.

<sup>214</sup> Enmiendas a la FOIA de 1966:

- 1974 *Privacy Act of 1974*: El Congreso enmienda la ley tras el escándalo de Watergate.
- 1976 *Government in the Sunshine Act*. Bajo esta ley, alrededor de 50 agencias regulatorias, entre ellas la Comisión de Bolsa y Valores (inglés) y la Junta Nacional de Ciencias debían hacer público con carácter previo la fecha de sus reuniones.
- 1986 *Anti-Drug Abuse Act of 1986*. Se trata el tema de las tarifas que se cobran por las diferentes categorías y se vuelve a evaluar el nivel de acceso a los documentos relacionados con la seguridad nacional. Estas enmiendas se incluyeron también en la ley contra el abuso de las drogas, del mismo año.
- 1996 *Electronic Freedom of Information Act*. El Gobierno de Clinton lanzó varias propuestas que facilitaban la publicidad activa de la información, sustentándose para ello en las posibilidades que brinda internet. En esta reforma también se amplió el plazo de respuesta de las solicitudes de 10 a 20 días.
- 2002 *The Intelligence Authorization Act of 2002*. Tras los atentados del 11 de septiembre se limitó la posibilidad de los agentes extranjeros de solicitar archivos e información de las agencias de inteligencia.
- 2007. *OPEN Government Act of 2007*. Se refuerzan los requisitos de información pública sobre la actividad de los lobbys, y establece mayores restricciones en los regalos realizados a miembros del Congreso.

Encontramos por tanto una similitud en el objeto de la Ley estadounidense, con la FOIA de Reino Unido y con la ley española -Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno- puesto que las tres normas regulan tanto la llamada publicidad activa (transparencia) como la publicidad pasiva o acceso a la información. En este sentido, la ley estadounidense requiere que cada entidad pública publique cierta información en el Registro Federal incluyendo siempre: una descripción de su organización central, la forma de solicitar información y a quién se la pueden solicitar, una visión general de sus funciones generales y de todos los procedimientos formales e informales, las reglas de procedimiento y una descripción de todos los formularios y documentos producidos, las declaraciones de políticas y reglas jurídicas de aplicabilidad general; y cualquier enmienda de lo indicado.

La regla general es que cualquier persona puede realizar una solicitud de información de documentos públicos. Dicha solicitud debe simplemente realizarse por escrito, describiendo razonablemente la información que se busca, y cumpliendo con las exigencias específicas establecidas por las agencias federales, ya que cada una de ellas se ocupa de sus propios registros. En la actualidad, la mayoría de las agencias federales aceptan solicitudes de la FOIA de forma electrónica, facilitando un formulario para ello.

Sobre los plazos, la ley incluye numerosas reglas detalladas al respecto, aunque, en términos generales, las solicitudes deben responderse “oportunamente” en un máximo de 20 días hábiles, plazo que podrá verse ampliado en otros 10 días adicionales previo aviso al solicitante si se considera que se dan circunstancias inusuales que impiden ceñirse al plazo de 20 días.

La enumeración pormenorizada que realiza la FOIA de 1966 sobre la información que deberá estar disponible para el ciudadano, nos proporciona el contenido de lo que debe entenderse como “Datos Públicos”, esto es: publicaciones del Registro General, opiniones y mandatos de las Agencias Federales, así como, grabaciones y acciones de la Agencia. Asimismo, en la misma ley también se recoge siete excepciones generales vinculadas a la información que debe mantenerse en secreto en interés de la defensa nacional o por considerarla perjudicial para intereses gubernamentales o privados, y dos excepciones especiales relacionadas con la industria

bancaria y del petróleo. En concreto el departamento de justicia de los Estados Unidos hace una descripción detallada de cada una de estas excepciones a la FOIA<sup>215</sup>:

- Exención 1: Información que sea clasificada para proteger la seguridad nacional. El material debe ser clasificado de acuerdo con una Orden Ejecutiva.
- Exención 2: Información relacionada únicamente con las reglas o prácticas de personal internas de una dependencia.
- Exención 3: Información cuya divulgación prohíbe otra ley federal. Se encuentran aquí ejemplos de leyes aprobadas por los tribunales para uso bajo la Exención 3.
- Exención 4: Información relacionada con secretos u otras informaciones comerciales o financieras comerciales.
- Exención 5: Información relacionada con comunicaciones entre dependencias, protegida por privilegios legales, los que incluyen, entre otros:
  - Secreto profesional del producto del trabajo de abogados
  - Secreto profesional entre el abogado y su cliente
  - Secreto profesional de proceso deliberativo
  - Secreto profesional de comunicaciones presidenciales
- Exención 6: Información que, si fuera divulgada, podría invadir la privacidad personal de otra persona.
- Exención 7: Información compilada para fines de las fuerzas del orden público, si uno de los siguientes daños podría ocurrir. La información de las fuerzas del orden público está exenta si:
  - Se podría prever razonablemente que interferiría en los procesos de coacción
  - Podría privar a una persona del derecho a un enjuiciamiento justo o un fallo imparcial

---

<sup>215</sup> En la web [www.foia.gov](http://www.foia.gov) se puede encontrar una guía detallada dirigida al ciudadano para conocer el funcionamiento de la FOIA de Estados Unidos. Se trata de un portal que fue desarrollado como parte del primer *plan de Gobierno Abierto del Departamento de Justicia* del año 2010, donde el ciudadano tiene acceso a todos los datos de la FOIA recabados por el Departamento de Justicia en nombre del gobierno federal.

- Se podría prever razonablemente que constituirá una invasión no justificada de la privacidad personal
- Se podría prever razonablemente que revelaría la identidad de una fuente confidencial
- Divulgaría técnicas y procedimientos para investigaciones de las fuerzas del orden público o enjuiciamientos
- Se podría prever razonablemente que pondría en peligro la vida o seguridad física de cualquier persona
- Exención 8: Información asociada a la supervisión de instituciones financieras.
- Exención 9: Información geológica sobre pozos.

## 2. La Transparencia como principio inspirador en un Estado Democrático

Citando a BOBBIO, “un Estado tiene mayor o menor democracia según sea la extensión del poder visible respecto del invisible”<sup>216</sup>. Entendiendo el poder invisible como el llevado a cabo por un gobierno que actúa en la sombra y, por ende, vive de espaldas al ciudadano. Esta opacidad es precisamente una característica definitoria de los regímenes dictatoriales en clara contraposición con las democracias, de tal forma que, a mayor opacidad del poder, mayor negación democrática.

La visibilidad de la actuación del poder público es consustancial al Estado democrático. De ahí, por ejemplo, deriva la obligatoriedad de publicar las sesiones parlamentarias para que así la ciudadanía, en aras de controlar las decisiones políticas y formar su propia opinión, pueda tener conocimiento de lo que allí se debate por aquellos en quienes ha depositado su confianza<sup>217</sup>. No obstante, si bien es cierto que esta

---

<sup>216</sup> BOBBIO, N., *El futuro de la democracia*, Edit. Plaza y Janés, Barcelona, 1985.

<sup>217</sup> En España se recoge la publicidad como regla general de las sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados en el artículo 63 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982. No obstante, se podrá limitar dicha publicidad cuando concurren algunas de las siguientes excepciones:

- Cuando se traten cuestiones concernientes al decoro de la Cámara o de sus miembros, o de la suspensión de un Diputado.

- Cuando se debatan propuestas, dictámenes, informes o conclusiones elaboradas en el seno de la Comisión del Estatuto de los Diputados que no afecten a las incompatibilidades parlamentarias.

- Cuando lo acuerde el Pleno por mayoría absoluta de sus miembros, a iniciativa de la Mesa del Congreso, del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara. Planteada la solicitud de sesión secreta, se someterá a votación sin debate y la sesión continuará con el carácter que se hubiere acordado.

publicidad de las instituciones del Estado es un factor cada vez más presente en los Estados democráticos de derecho, es también necesario que pueda limitarse en aquellos supuestos que se crea pueda dañar la seguridad o el interés público<sup>218</sup>.

Como ya se ha señalado en los anteriores capítulos, el principio de transparencia es, y debe ser, una noción consustancial a la representatividad democrática. Supone la consideración de la información pública (aquella que se encuentra en manos de las administraciones y poderes públicos) como perteneciente a la ciudadanía, y por tanto debe encontrarse a su disposición de una forma activa, o previa petición del interesado. En definitiva, con la implantación de medidas de transparencia se facilita la rendición de cuentas y la responsabilidad (*accountability*, en inglés) tanto del Gobierno como de la Administración en general.

Este control del poder no es algo novedoso en las democracias de nuestro entorno. De hecho, tal y como se ha desarrollado en el apartado anterior, la preocupación por introducir medidas de transparencia ha sido patente en el mundo anglosajón desde la segunda mitad del siglo XX. Así, por ejemplo, Reino Unido ha tenido lugar una amplia regulación y desarrollo de este principio. Este llamado modelo de contrapesos (*checks and balances*<sup>219</sup>, en inglés) está ligado a la idea de la necesidad de controlar el poder y a quienes lo ejercen, con el fin de prevenir y evitar posibles extralimitaciones, dando lugar a conocidos casos de corrupción y/o abusos de poder que han tenido lugar desde prácticamente el origen de la democracia representativa como sistema político. Para conseguir ese control real se deben poner en funcionamiento distintos contrapesos que funcionen, como, por ejemplo: unas instituciones fuertes que rindan cuentas cuando así se les requiera, así como el desarrollo de mecanismos reales que faciliten la puesta en práctica del principio de transparencia, solo por citar algunos.

---

<sup>218</sup> En esa línea, la Exposición de Motivos de la Ley 9/1968, de 5 de abril, reguladora de los Secretos Oficiales, indica que “es principio general, aun cuando no esté expresamente declarado en nuestras Leyes Fundamentales, la publicidad de la actividad de los órganos del Estado, porque las cosas públicas que a todos interesan pueden y deben ser conocidas de todos”; no obstante, añade que “más si la publicidad ha de ser característica de la actuación de los órganos del Estado, es innegable la necesidad de imponer limitaciones, cuando precisamente de esa publicidad puede derivarse perjuicio para la causa pública, la seguridad del mismo Estado o los intereses de la colectividad nacional”.

<sup>219</sup> Para un estudio en profundidad del modelo de *checks and balances* en el marco de un Estado Social de Derecho y su convivencia con el principio de separación de poderes, véase: CHAUZ DONADO, F.J., *Ingeniería Constitucional. La evolución del checks and balances en el Estado Social de Derecho*, 126 Universitas, 2013.

A este pensamiento ya hacía alusión el propio MADISON en *El Federalista*, expresado en la siguiente afirmación: “La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar la ambición [...]. Quizás sea un reflejo de la naturaleza humana que este recurso sea necesario para controlar los abusos del gobierno. Pero ¿qué es el gobierno sino el mejor reflejo de la naturaleza humana? [...]. Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por los hombres sobre los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente, hay que capacitar al gobierno para controlar a los gobernados; y luego obligarlo a que se controle a sí mismo [...]. Este criterio de suplir, por medio de intereses rivales y opuestos, la ausencia de mejores motivos, puede encontrarse en todo el sistema de los asuntos humanos, tanto privados como públicos”<sup>220</sup>.

Es por esta razón por la que se considera que el principio de transparencia es un concepto previo a la idea de *Open Government*, pues su desarrollo normativo, concretado en la regulación del derecho de acceso a la información, se ha ido implantando y generalizando en Europa desde la segunda mitad del siglo XX. Mientras que hay que esperar a la aparición del desarrollo tecnológico y a la consolidación del uso de internet para referirnos al Gobierno Abierto, siendo la transparencia, como ya hemos tenido ocasión de definir, uno de los tres pilares en los que se sustenta.

En este contexto, el Gobierno Abierto aprovecha las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías para introducir significativos cambios en la forma de relacionarse el gobierno y poderes públicos con los ciudadanos. En definitiva, centrándonos en lo que a la transparencia se refiere, se vienen produciendo cambios no sólo normativos, sino también organizativos, culturales y de valores que han conseguido mejorar la rendición de cuentas de los gestores públicos.

En definitiva, la transparencia no debe ser entendida como un problema o mal necesario para la clase política y/o cargos públicos en general, sino como todo lo contrario, esto es, una solución a la falta de confianza ciudadana creciente desde hace ya varias décadas en las democracias avanzadas de nuestro entorno, siendo más latente en épocas de crisis económica. Los ciudadanos tienen y deben tener el derecho a saber cómo se lleva a cabo la gestión, el gasto y uso del dinero público, así como la forma en la que se ejecutan los proyectos para los que han sido destinados. Es fundamental que se

---

<sup>220</sup> DIETZE, G., *The Federalist: A...*, op. cit. Págs. 220-221.

cumpla y se respete el principio de transparencia para que puedan funcionar los otros dos pilares en los que se sustenta la idea del *Open Government*: la participación y la colaboración.

### **2.1. Debate en torno a su configuración como derecho o principio**

Tal y como vimos en el apartado que hacía referencia a la regulación en la Unión Europea, al cual nos remitimos, conviene en este punto recordar que la transparencia se configura como un principio de actuación de la Administración, siendo el derecho de acceso a la información la manifestación más importante, aunque no la única, de dicho principio. En este sentido, no cabe duda del carácter de derecho fundamental del acceso a la información, tal y como se recoge en el artículo 41 de la CDFUE al tratar el derecho a una buena administración, entre los que se incluyen: “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 y comercial”. Del mismo modo, el artículo 42 de la Carta reconoce como derecho autónomo el derecho de acceso a los documentos de las instituciones europeas: “todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión”.

De lo anteriormente expuesto, se desprende el carácter restrictivo del derecho de acceso al estar limitado a los ciudadanos europeos y ciudadanos con residencia o domicilio social en algún Estado miembro. No obstante, se puede entender ampliado este derecho al considerarlo derivado del derecho a la libertad de expresión e información del artículo 11 de la Carta, el cual se encuentra reconocido de forma expresa a todas las personas.

Una vez confirmado el carácter de derecho fundamental del derecho de acceso a la información<sup>221</sup>, comprenderíamos la transparencia como el principio que debe regir en toda sociedad democrática avanzada para hacer efectivo el “derecho a saber” de sus

---

<sup>221</sup> El análisis pormenorizado sobre el carácter de derecho fundamental y derecho humano del acceso a la información relacionado con la libertad de expresión e información se encuentra en el anterior epígrafe: “regulación del Acceso a la información como precedente al concepto de Transparencia y *Open Government*”.

ciudadanos. Se trata, por tanto, de una herramienta imprescindible e irrenunciable que sirve para garantizar la calidad democrática de allí donde se ponga en funcionamiento.

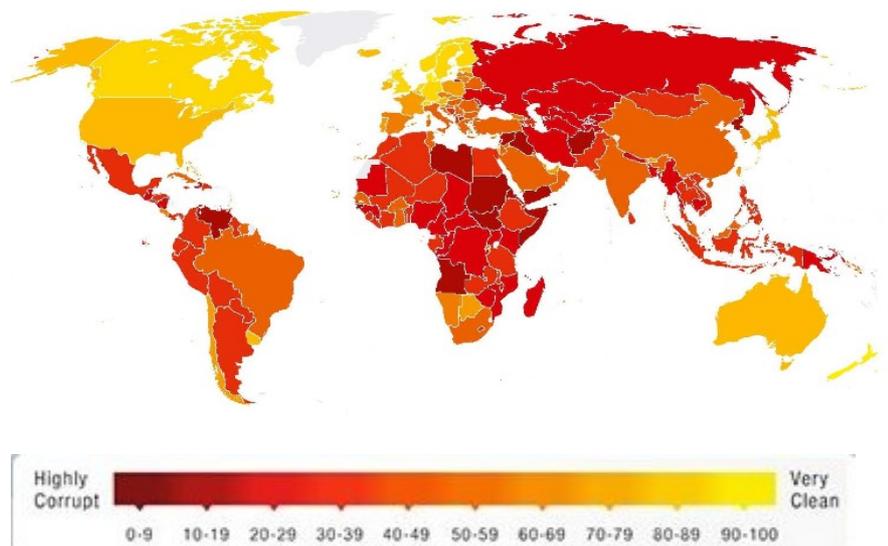
No es por tanto insólito que los países con mayor calidad de vida en la actualidad coincidan en la mayoría de los casos con aquellos donde más se respeta el principio de transparencia. En este sentido, merece especial consideración los resultados extraídos del Índice de Percepción de la Corrupción<sup>222</sup>, (IPC en adelante) de 2018<sup>223</sup> según el cual “si bien ningún país está exento de corrupción, los países en el extremo superior comparten características de gobierno abierto, libertad de prensa, libertades civiles y sistemas judiciales independientes”. Así, países como Dinamarca y Nueva Zelanda se sitúan en los primeros puestos con mejores resultados, con puntuaciones de 88 y 87 respectivamente, seguidas muy de cerca por Finlandia, Singapur, Suecia y Suiza con un empate a cuatro de 85 puntos, dentro de una escala de 0 a 100, siendo 0 una percepción muy alta de niveles de corrupción y 100 una percepción mínima.

---

<sup>222</sup> El índice de Percepción de la Corrupción (IPC) se creó en 1995 como un indicador compuesto utilizado para medir las percepciones sobre corrupción en el sector público, en distintos países de todo el mundo. Este índice es elaborado anualmente por Transparencia Internacional (TI), organización no gubernamental a escala universal dedicada a combatir la corrupción, congregando a la sociedad civil, sector privado y los gobiernos en una amplia coalición global. Se pueden consultar todos los IPC desde el año 2002 en la web de *Transparency International* en España en: <http://transparencia.org.es/>

<sup>223</sup> El IPC de 2018 fue presentado el 29 de enero de 2019 por *Transparency International*, tratándose así del último de los Índices medidor de la percepción de la corrupción del sector público a escala mundial. Para un análisis completo de los datos del IPC de 2018 véase el informe completo en: <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2019/01/Documento-análisis-IPC2018.pdf> (Fecha de consulta: enero 2019)

Figura 18: Mapa mundial de la corrupción según IPC 2018



Fuente: *Transparency International*. Disponible en: <https://transparencia.org.es/espana-mejora-levemente-en-el-indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2018/#prettyPhoto> (Fecha consulta: enero 2019)

En este punto, es interesante señalar el debate doctrinal que se ha venido introduciendo en los últimos años en torno a la configuración de una nueva relación de derechos humanos, los llamados derechos de cuarta generación o nuevos derechos. En esta nueva categoría de derechos se encuadrarían aquellos vinculados con la aparición y el desarrollo de internet y las redes sociales. No cabe duda que ha sido necesaria y, aún sigue en fase de construcción, la regulación y normativización del espacio virtual en el cual se mueve a diario la sociedad actual, con el fin de regular las relaciones y comunicaciones que se realizan a través de la red, reduciendo los problemas (delitos informáticos, protección de datos personales, accesibilidad, etc) y maximizando las oportunidades que brinda (rapidez de la información, gestiones administrativas, etc).

Por ello, son muchas las voces que han venido reclamando una nueva categoría de derechos o ciberderechos, los derechos de cuarta generación. De hecho, ya en el año 1997, en la celebración del cincuenta aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, GELMAN puso de manifiesto la necesidad de ampliar estos derechos de forma que reflejas en la realidad social emergente en aquella fecha,

redactando el primer borrador de la “Declaración de los Derechos Humanos en el Ciberespacio”<sup>224</sup>.

A partir del borrador de declaración de GELMAN se han realizado diferentes manifestaciones y propuestas sobre el fortalecimiento de los derechos en el entorno virtual<sup>225</sup>. Entre ellas, merece especial consideración la propuesta de declaración realizada por SUÑÉ en el año 2008, por acercarse a la realidad de la sociedad de la información actual<sup>226</sup>.

Con esta declaración se buscaba conseguir el aseguramiento en el acceso a las nuevas tecnologías, la mejora en la comunicación a través de la red, una mayor transferencia del conocimiento, y la protección de la seguridad y dignidad de las personas. Se trata por tanto, realmente, de una reconfiguración de derechos ya existentes pero adaptados al entorno virtual.

Por su parte, BUSTAMANTE defiende también una nueva configuración de los Derechos Humanos para adaptarlos al desarrollo tecnológico en el que se configura el entorno humano actual. En opinión de este autor: “las expectativas de una mayor democratización de la sociedad requieren una inteligente utilización de los medios a nuestro alcance. Por otro lado, una utilización perversa de dicha tecnología tendría una traducción directa en el menoscabo de las libertades públicas civiles, en la disminución de los estándares de vida, y en un desequilibrio cada vez mayor entre poder personal y poder institucional”. Por lo que se hace necesario una nueva protección más global de los derechos humanos “en los que la universalización del acceso a la tecnología, la

---

<sup>224</sup> Con esta declaración GELMAN dejaba patente la necesidad de adaptarse a un nuevo modelo societario basado en la información por encima de la propiedad y la fuerza, destacando así la importancia de Internet. Igualmente, remarcaba el poder en la red de las organizaciones políticas y no gubernamentales, de ahí que fuera también necesario promover una serie de valores relacionados con el concepto de ciudadanía y promoción de una ética solidaria.

<sup>225</sup> A este respecto cabe destacar la Recomendación del Parlamento Europeo de 26 de marzo de 2009 sobre el refuerzo de la Seguridad y de las Libertades Fundamentales en Internet (2008/2160.INI), o el informe del Relator Especial Frank La Rue, para la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión en el Ciberespacio, de fecha 16 de mayo de 2011, que fue aprobado por la Asamblea General de la ONU.

<sup>226</sup> La Declaración de los llamados por SUÑÉ, “derechos del ciberespacio” se compone de 22 artículos que recogen, entre otros, la libertad de información y su accesibilidad, el derecho a la inviolabilidad de la información, el derecho al hábeas Data, la protección de menores, así como la protección al patrimonio cultural en el ciberespacio.

SUÑÉ LLINÁS, E., *Declaración De Derechos Del Ciberespacio*. Universidad Complutense de Madrid, España. Instituto Español de Informática y Derecho, 2008, pág. 10.

libertad de expresión en la red y la libre distribución de la información juegan un papel fundamental”<sup>227</sup>.

Al comparar las diferentes manifestaciones y declaraciones realizadas sobre los derechos de cuarta generación vemos claramente una alusión constante a la libertad de información en el marco de la sociedad red, pero no así una mención expresa a la transparencia como derecho. Ello es debido a que, tal y como se ha expuesto anteriormente, la transparencia no puede ser concebida como un derecho, sino como un principio general del Derecho que debe informar al ordenamiento jurídico y, por ende, a otros derechos, entre los que sin duda deben incluirse los derechos fundamentales.

En síntesis, el principio de transparencia, por su propia naturaleza jurídica no puede ser ejercido de forma individual por un individuo, ya que debe ser entendido de una forma genérica y colectiva que implica el conjunto de la actuación de los poderes públicos, con el objetivo último de conseguir un buen funcionamiento del Estado social y democrático de derecho, o lo que es lo mismo, un “buen gobierno”.

Igualmente, no se puede considerar un derecho o principio nacido coetáneamente junto con el resto de los considerados de cuarta generación, por una cuestión meramente temporal, puesto que la transparencia, tal y como hemos visto, no es un concepto nuevo ligado únicamente al nacimiento de la sociedad de la información y al desarrollo de las nuevas tecnologías. En efecto, desde la segunda mitad del siglo XX se ha venido regulando extensamente la transparencia como un principio inspirador en la actuación de los poderes públicos, y así de hecho podemos encontrarlo reflejado en diferentes normas y textos constitucionales, entre los que se encuentra, aunque de una manera implícita, nuestra Constitución de 1978, que tendremos ocasión de pormenorizar en el siguiente apartado.

## ***2.2. Incorporación del principio de transparencia en la Constitución Española y en la normativa anterior a la Ley estatal de Transparencia.***

---

<sup>227</sup> BUSTAMANTE DONAS, J., “Hacia la cuarta generación de Derechos Humanos. repensando la condición humana en la sociedad tecnológica”, CTS+I: *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*, Núm. 1, 2001, pág. 3.

El principio de transparencia no aparece expresamente recogido en nuestro texto constitucional, aunque sí se desprende de otros principios constitucionales, debiéndose por tanto entender que la transparencia aparece recogida de forma implícita cuando se alude, entre otros, por ejemplo, al derecho a la libertad de expresión (art. 20.1 CE); a la participación ciudadana (art. 23 CE) o al acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos (art. 105. b CE). Al mismo tiempo, el principio de transparencia puede entenderse relacionado con el propio artículo 1 de la Constitución, siendo considerado como el pilar fundamental para que surta pleno efecto los valores superiores del ordenamiento jurídico: libertad, justicia, igualdad y pluralismo político, en el marco de un Estado social y democrático de derecho.

Se hace necesario resaltar que la no mención expresa en nuestra Carta Magna debe ser entendida dentro del contexto histórico y social en el que se encontraba España en 1978, donde apenas era evidente el avance de las nuevas tecnologías de la información, y el respeto al principio de transparencia no tenía por tanto la misma importancia y exigencia de cumplimiento que tiene en nuestros días. No obstante, y siguiendo la idea de ALONSO SIMÓN: “el principio de transparencia es un halo cuyo objetivo es convertir lo invisible en visible y, precisamente, es en el texto constitucional donde comienza su sigiloso camino, pues pese a su no mención expresa se hace visible en la práctica totalidad de su articulado”<sup>228</sup>

En lo referente a la legislación española aprobada en materia de transparencia se hace necesario destacar el hecho de que el legislador, de forma totalmente consciente, haya fundamentado el derecho de acceso a la información pública en artículo 105.b) de la Constitución y no en el derecho a la libertad de expresión del artículo 20. Esta configuración no permite, por tanto, el desarrollo normativo como derecho fundamental, como sí lo hubiera hecho en el caso de ser fundamentado en virtud del artículo 20.1 a), tal y como permite el artículo 10 del CEDH o de la Carta Universal de Derechos Humanos. Razón por la cual la vigente norma española en materia de transparencia, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno, no recibe el tratamiento de Ley Orgánica.

---

<sup>228</sup> ALONSO TIMÓN, A.J., “El principio de transparencia como elemento vertebrador del Estado social y democrático de derecho”, en *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Núm. 27, 2012, pág. 31.

La participación aparece recogida expresamente en el artículo 9.2 de nuestro texto constitucional cuando señala que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Asimismo, y atendiendo a esta redacción, se entendería implícito el principio de transparencia en la actuación de los poderes públicos como una herramienta necesaria para facilitar la participación ciudadana, y la libertad y la igualdad de los individuos y grupos en los que se integran.

Aunque, como ya se ha indicado el concepto normativo de transparencia es prácticamente reciente en nuestro ordenamiento jurídico (Ley estatal de transparencia aprobada a finales de 2013), son numerosas las normas que han hecho alusión a este principio durante la etapa democrática<sup>229</sup>.

---

<sup>229</sup> Entre las normas que hacen alusión al principio de transparencia en nuestro país, podemos mencionar, entre otras:

- Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local:  
*Artículo. 70.3*  
*Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b), de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas deberá verificarse mediante resolución motivada.*
- Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción dada tras la modificación sufrida tras la aprobación de la Ley 4/1999, de 13 de enero.  
*Artículo 3.5*  
*En sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación.*
- Real Decreto legislativo 3/2011 de 14 de noviembre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en la 38/2003 de 17 de noviembre:  
*Art. 139.*  
*Los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación al principio de transparencia.*
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre General de Subvenciones  
*Art. 8.3.*  
*La gestión de las subvenciones a que se refiere esta ley se realizará de acuerdo con los siguientes principios:*  
*Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.*  
*Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante.*  
*Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos*
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria:  
*Artículo 26.1*  
*La programación presupuestaria se regirá por los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional, conforme a*

En definitiva, si bien el principio de transparencia no aparece expresamente recogido en nuestra Carta Magna, sí se puede intuir de numerosos preceptos. No obstante, el desarrollo normativo de las últimas décadas ha dejado patente la necesidad de los poderes públicos de actuar conforme a este principio, hecho éste, que unido al conocimiento desorbitado de los casos de corrupción de los últimos años, ha hecho necesaria la regulación propia del derecho de transparencia en forma de Ley. Así, surge la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que, aunque excesivamente tarde, permitió a España equiparse con el resto de los países europeos con más de un millón de habitantes en regular este principio.

En virtud de los argumentos expuestos, la transparencia no aparece mencionada en ningún Tratado internacional como derecho humano o como derecho fundamental. Lo más cercano es el, ya suficientemente comentado, art. 42 de la CDFUE regulador del derecho de acceso a los documentos de los órganos e instituciones de la UE. En este sentido, en virtud de la cláusula de apertura del art. 10.2 CE, un sector doctrinal ha entendido posible la extrapolación a nuestro sistema constitucional de este derecho de acceso a la información pública, entre los que destaca GUICHOT REINA<sup>230</sup> Y COTINO HUESO<sup>231</sup>, discrepando de autores como VILLAVERDE MENÉNDEZ, quien considera que “no existe aquí un derecho humano de carácter general y universal que permita, en nuestra opinión, sostener que por mandato del art. 10.2 CE el intérprete constitucional español, en una suerte de interpretación evolutiva de la CE, deba incorporar al elenco de los derechos fundamentales establecidos en la CE el de transparencia o el de acceso a los documentos públicos<sup>232</sup>”

A tenor de las anteriores consideraciones: ¿podemos afirmar de forma categórica que nuestra Constitución reconoce un derecho a la transparencia pública? ¿y un principio? Para dar respuesta a estas dos preguntas, es oportuno, en primer lugar; estudiar el debate y tramitación de la Ley de Transparencia vigente en nuestro país, y, en segundo lugar, atender a lo expresado por el Tribunal Constitucional en referencia a

---

*lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.*

<sup>230</sup> GUICHOT REINA, E., “Transparencia. Aspectos generales”, en *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Edit. Tecnos, Madrid, 2014, pág. 46.

<sup>231</sup> COTINO HUESO, L., “El reconocimiento y contenido internacional...*op cit.* pág. 295.

<sup>232</sup> VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., “El marco constitucional de la transparencia”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 116, mayo -agosto 2019, pág. 181.

la literalidad de los preceptos constitucionales como límites de su propia interpretación (SSTC 22/1985, FJ 5; 222/1992 FJ 2 y 341/1993, FJ2). A estas preguntas, intentaremos dar respuesta en los siguientes apartados y, evidentemente, en las conclusiones de esta tesis.

### **3. Configuración de la transparencia en España**

#### **3.1. *Ámbito Estatal.***

A continuación, se analizarán las diferentes normas y propuestas de normas en materia de transparencia aprobadas en los últimos años, destacando entre ellas, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

##### *3.1.1. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.*

En los últimos años, y más concretamente desde la materialización de los efectos de la crisis, se está asistiendo a un proceso de auge normativo con el fin de actualizar el ordenamiento jurídico en lo referente a los pilares básicos de la democracia. De esta forma, se pretende reforzar el papel de las instituciones públicas mediante la regulación de medidas de regeneración democrática, altamente demandadas por la ciudadanía en un clima de gran desafección política e institucional.

En el caso de España, la regulación de la transparencia ha sido tardía si la comparamos con el resto de países europeos, siendo el desfase de más de 30 años con respecto a Suecia y Finlandia<sup>233</sup>, países históricos en lo referente a la cultura de la transparencia. Precisamente estos Estados se sitúan en los niveles más bajos sobre percepción de la corrupción, junto con el resto de países nórdicos, seguidos de cerca por

---

<sup>233</sup> Con la aprobación de la Ley de libertad de prensa publicada en 1766, Suecia se convirtió en el primer país del mundo que reconoció y reguló con una ley específica el derecho fundamental de Acceso a la Información Pública. Por su parte, Finlandia, aprobó en 1951 la Ley de publicidad de los documentos oficiales, estando vigente hasta el 1 de diciembre de 1999, cuando fue sustituida por la Ley de Publicidad de Actos de Gobierno.

Estados Unidos y los países anglófonos de su influencia (Canadá, Nueva Zelanda y Australia). Por ello, y siguiendo la afirmación de GUICHOT, no es insólito que “los países pioneros en el reconocimiento y regulación del derecho de acceso a la información pública se encuentren entre los más desarrollados del mundo desde una perspectiva democrática”<sup>234</sup>

En la tabla 8 se muestra un resumen con los años de aprobación de normas sobre transparencia en los países con democracias consolidadas, que han sido modificadas y actualizadas convenientemente, sobre todo desde la generalización del uso de Internet y las nuevas tecnologías en el acceso a la información. En esta tabla se puede apreciar también el lugar que cada país ocupa dentro del ranking elaborado por el Ranking Internacional de Transparencia<sup>235</sup> (RTI por sus siglas en inglés – *Global Right to Information Rating*) elaborado por la organización *Access Info Europe* junta a la canadiense *Centre For Law and Democracy*. La puntuación dada a cada país en dicho ranking va de un mínimo de 0 hasta un máximo de 150 puntos, en función de unos ítems que evalúan el marco jurídico sobre derecho a la información y/o transparencia del país analizado, aunque no la efectividad real de su aplicación.

---

<sup>234</sup> GUICHOT REINA, E., "Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas." *Documentos de trabajo (Laboratorio de alternativas)* núm. 170, 2011, pág. 8.

<sup>235</sup> RTI Rating son las siglas utilizadas para denominar al ranking de transparencia, *Global Right to Information Rating*, un programa que evalúa de forma comparativa la solidez de los marcos legales sobre el derecho a la información en todo el mundo. Su medición se realiza mediante el uso de 61 indicadores donde por cada uno de ellos, cada país obtiene una puntuación dentro de un rango (en la mayoría de los casos entre 0 y 2), siendo la puntuación total posible de 150. Los indicadores se dividen en siete categorías diferentes, a saber: derecho de acceso, alcance, procedimientos de solicitud, excepciones, apelaciones, sanciones y protecciones, y medidas promocionales.

**Tabla 8: Legislación comparada en materia de transparencia**

PAÍS	NORMA REGULADORA	APROBACIÓN	ACTUALIZACIÓN	PUNTUACIÓN EN EL RTI	PUESTO EN EL RTI
<b>Suecia</b>	<i>The Freedom of the Press Act</i>	1766	<i>The Public Access to Information and Secrecy Act (2009)</i>	101	40
<b>Finlandia</b>	<i>Act on the Openness of Government Activities</i>	1951	Diciembre 2016: sobre modificaciones en las contrataciones públicas	105	31
<b>Estados Unidos</b>	The Freedom of Information Act	1966	2016	83	72
<b>Dinamarca</b>	<i>The Danish Acces to Public Administrative Documents Act</i>	1970	1985 y entrada en vigor en 1987	64	105
<b>Noruega</b>	<i>Freedom of Information Act</i>	1970	<i>Act of 19 May, 2006 No. 16 relating to the right of Access to documents held by public authorities and public undertakings</i>	78	78
<b>Francia</b>	<i>De la liberté d'accès aux documents administratifs et de la réutilisation des informations publiques</i>	1978	2010	64	107
<b>Nueva Zelanda</b>	<i>Official Information Act</i>	1982		94	52
<b>Australia</b>	<i>Freedom of Information Act</i>	1982		84	67

<b>Canadá</b>	<i>Access to Information Act</i>	1983	2010	91	58
<b>Grecia</b>	<i>Administrative Procedural Code</i>	1986	2015	65	104
<b>Italia</b>	<i>Reorganization of the law relating to the right to civic access and disclosure requirements, transparency and dissemination of information by public authorities</i>	1990	2016	85	65
<b>Portugal</b>	<i>Regime de Acesso</i>	1993	2007	73	89
<b>Bélgica</b>	<i>Law n° 94-1724 of 11 April 1994 on the Publicity of the Administration (Federal level law)</i>	1994	2010	59	115
<b>Reino Unido</b>	<i>Freedom of Information Act</i>	2000		99	43
<b>Alemania</b>	<i>Federal Act Governing Access to Information held by the Federal Government (Freedom of Information Act)</i>	2005	2013	54	120
<b>España</b>	<i>Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno</i>	2013		73	90

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de la web <http://www.rti.org>. (fecha consulta: junio 2019)

En virtud de estos datos, se puede considerar la existencia de varias etapas referentes a la aprobación de normas reguladoras del principio de transparencia. En este sentido, una primera fase sería la llevada a cabo por los países pioneros en el reconocimiento y regulación del derecho de acceso a la información pública como precedente al principio de transparencia (Suecia, Finlandia, Dinamarca, Estados Unidos o Noruega). La segunda etapa sería la comprendida entre finales de los años setenta y principios de los noventa, cuando se produce una expansión de este tipo de normas entre los países de Europa Occidental (Francia, Grecia, Italia, Portugal o Bélgica). Y, como tercera y última etapa, que se remonta a finales de los años noventa y comienzos del siglo XXI, se produce un auge y generalización en la aprobación de leyes de transparencia y acceso a la información pública en aquellos países Europeos que aún carecían de ella (Reino Unido, Alemania y España).

Resulta muy llamativo la puntuación obtenida por algunos países en RTI, situando en los primeros puestos a países como Afganistán, o Sri Lanka. Por el contrario, cerraría la lista Austria y Palaos con la menor puntuación de todos los países analizados, obteniendo un total de 33 puntos de los 150 posibles. Una de las razones que explican esta posición dentro del ranking se debe a que el mismo analiza las normas sobre transparencia desde un punto de vista formal y no material, es decir, no se tiene en cuenta su aplicación práctica real. En concreto, los indicadores utilizados y evaluados para cada país en el RTI, se subdividen en siete categorías que versan sobre: derecho de acceso, alcance de dicho derecho, procedimientos de solicitud de acceso a la información pública, excepciones y denegaciones, apelaciones, sanciones y protecciones y medidas de promoción.

**Tabla 9: Países con mayor y con menor puntuación en el ranking RTI**

<b>Posición en el ranking RTI</b>	<b>Países con mayor puntuación</b>	<b>Puntuación</b>	<b>Posición en el ranking RTI</b>	<b>Países con menor puntuación</b>	<b>Puntuación</b>
1	Afganistán	139	128	Palaos	33
2	México	136	127	Austria	33
3	Serbia	135	126	Liechtenstein	39
4	Sri Lanka	131	125	Mónaco	43
5	Eslovenia	129	124	Filipinas	46

Fuente: <http://www.rti-rating.org/>. (Fecha de consulta: junio 2019)

Según este ranking, España se encuentra en la posición 90 de un total de 128 países analizados, por lo que aún quedaría mucho por hacer para lograr posiciones más ventajosas en este ranking.

Dentro de este marco, la regulación del principio de transparencia en España, a través de la aprobación de la ley a finales de 2013, ha sido tardía en comparación con el resto de leyes europeas. Esta tardanza ha favorecido la sensación generalizada de falta de control de las instituciones y cargos públicos, conllevando así un aumento de los casos de corrupción. Este aumento, no debe ser entendido meramente como un concepto cuantitativo (mayor número de casos de corrupción), sino como un mayor conocimiento ciudadano de los casos de desviación de poder por parte de los gestores públicos, gracias precisamente a la consolidación de la Sociedad de la Información en el siglo XXI.

Tal y como se ha adelantado en numerosas ocasiones, la norma nacional que en la actualidad regula el principio de transparencia es la llamada, Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG). A continuación, es oportuno realizar un breve análisis de la estructura de esta ley y de sus características más representativas.

### *3.1.1.1. Cronología tramitación LTAIBG*

Desde principios del milenio se viene reclamando por parte de académicos, organizaciones no gubernamentales (algunas de ellas agrupadas en la *Coalición Pro Acceso*), y por una parte de la opinión pública, la aprobación en España de una legislación específica en materia de acceso a la información. Esta demanda ya comenzó a plasmarse como promesa en los programas electorales del Partido Socialista para las elecciones generales de 2004 y 2008<sup>236</sup>, aunque en ninguna de las dos legislaturas llegó a materializarse. Habría que esperar al año 2011 para poder hablar de un verdadero impulso en la aprobación de esta ley, coincidiendo con la crispación política y sobre todo ciudadana que reclamaba un mayor control de las instituciones públicas y una apuesta por la regeneración democrática. Esta presión ciudadana, unida a la situación de crisis económica cada vez más visible, tuvo su máximo reflejo en el movimiento 15M y en el adelanto de las elecciones celebrado el 20 de noviembre de 2011.

En el año 2011, durante el Gobierno de Rodríguez Zapatero, se presentó el primer anteproyecto de ley de transparencia y acceso a la información pública<sup>237</sup>, si bien nunca llegó a tramitarse debido al adelanto electoral que impidió agotar la legislatura. De esta forma, España llegó a convertirse, en ese momento, en el único país europeo con más de un millón de habitantes sin ley de transparencia y acceso a la información pública.

---

<sup>236</sup> El programa electoral del PSOE para las elecciones generales de 2004 recogía la siguiente promesa: “Impulsaremos una Ley sobre el derecho al libre acceso a la Información, que garantice que todos los poderes, autoridades públicas y entidades sostenidas con fondos públicos, faciliten, en tiempo útil, el libre acceso a toda información o documento oficial, con la única excepción de lo que atente a la legislación de protección de datos o de secretos oficiales. La autoridad requerida deberá motivar, en su caso, su negativa a dar información o documentación”. Por su parte, en 2008 volvió a recoger esta medida en su programa electoral coincidiendo prácticamente la redacción con la realizada en 2004, al indicar que: “Impulsaremos una Ley sobre el derecho al libre acceso a la información, que garantice que todos los poderes, autoridades públicas y entidades sostenidas con fondos públicos, faciliten, en tiempo útil, el libre acceso a toda información o documento oficial, con la única excepción de lo que atente a la legislación de protección de datos o de secretos oficiales. La autoridad requerida deberá motivar, en su caso, su negativa a la información o documentación. La garantía del derecho a la libre información la ejercerá una Autoridad independiente elegida por el Congreso de los Diputados, por mayoría cualificada, con facultades para obligar a las Administraciones Públicas a la entrega inmediata de la información o datos solicitados”

<sup>237</sup> En el informe sobre el Anteproyecto presentado por el Gobierno Socialista se decía que “La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública democratizará el acceso a la información pública y actuará como salvaguarda frente a la mala administración y las prácticas opacas o irregulares”. Consejo de Ministros de 29 de julio de 2011.

Al comienzo de la X legislatura a finales de 2011, liderada por Mariano Rajoy, el gobierno del Partido Popular, a través del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes Generales, se reunió con los representantes de las plataformas *Access Info Europe* y *Pro- Acceso* para discutir sobre la necesidad de aprobación de una ley de transparencia en España. En marzo de ese mismo año, se presenta ante el Consejo de Ministros el anteproyecto de ley e, inmediatamente después, se abre un plazo de consulta pública del texto a través del portal [www.leydetransparencia.gob.es](http://www.leydetransparencia.gob.es), siendo este hecho totalmente novedoso en nuestra historia democrática. Gracias a este trámite el gobierno recibió alrededor de 3.700 sugerencias de organizaciones y ciudadanos realizadas a través de la web creada al efecto. Dichas aportaciones fueron recogidas en el informe<sup>238</sup> elaborado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC, en adelante) en el cual también se especificaba el impacto de las mismas en el texto del anteproyecto de ley.

Posteriormente, durante los meses de abril y mayo de 2012, una Comisión de Expertos, organizada por el CEPC, estudió y analizó con detalle el Anteproyecto de Ley sobre Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. En concreto, fueron cinco las sesiones de trabajo realizadas por la Comisión de Expertos:

- 1ª sesión: presentación del anteproyecto y análisis del capítulo I.
- 2ª sesión: análisis del capítulo II del Título I (Derecho de acceso a la información pública. Transparencia de la actividad pública)
- 3ª sesión: análisis del Título II (Buen Gobierno)
- 4ª sesión: análisis y debate de las propuestas provenientes de los distintos ámbitos de usuarios
- 5ª sesión: sobre transparencia y buen gobierno

Asimismo, tuvo lugar una última sesión organizada conjuntamente con la Fundación Manuel Giménez Abad, en la cual se debatieron asuntos relacionados con la transparencia y buen gobierno en el Estado autonómico.

---

<sup>238</sup> El informe elaborado por el CEPC puede consultarse en: <http://www.cepc.gob.es/docs/ley-de-transparencia/aportaciones-ciudadanos.pdf?sfvrsn=0> (Fecha de consulta: abril de 2017)

Igualmente, se solicitó y publicó un informe por parte de la Agencia Española de Protección de Datos<sup>239</sup>, así como el Dictamen del Consejo de Estado<sup>240</sup> sobre este anteproyecto de ley.

Una vez aprobado el proyecto de ley por el Consejo de Ministros el 27 de julio de 2012, y tras su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG) el 7 de septiembre del mismo año, se da paso a la tramitación parlamentaria de la norma que se extiende por más de un año<sup>241</sup>, culminando con la aprobación definitiva en Cortes el 28 de noviembre de 2013 siendo publicada en el BOE el día 10 de diciembre de 2013, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG, en adelante).

La LTAIBG entró en vigor de forma escalonada según el contenido, tal y como se recoge en su Disposición final novena, de acuerdo a la cual: las disposiciones previstas en el título II (Buen Gobierno) entraron en vigor al día siguiente a su publicación en el BOE. El título preliminar, el título I (Transparencia de la actividad pública) y el título III (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno) entraron en vigor al año de su publicación, concretamente, el 10 de diciembre de 2014. Además, se creó un plazo máximo de dos años, hasta el 10 de diciembre de 2015, para que los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales pudieran adaptarse a las obligaciones contenidas en la ley.

Se hace necesario resaltar la tramitación de esta ley como ordinaria en lugar de orgánica, hecho éste que ha generado un gran debate doctrinal<sup>242</sup> en torno a la

<sup>239</sup>Informe de la Agencia Española de Protección de Datos sobre el anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno de 5 de junio de 2016: [http://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/informes\\_preceptivos/Administracion\\_estado/Leyes/common/2012/2013.12.10\\_2012-0203\\_APL-Transparencia.pdf](http://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/informes_preceptivos/Administracion_estado/Leyes/common/2012/2013.12.10_2012-0203_APL-Transparencia.pdf) (Fecha de consulta: abril de 2017)

<sup>240</sup> Dictamen del Consejo de Estado núm. 707/2012 sobre el Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, aprobado el 19 de julio de 2012. <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2012-707> (Fecha de consulta: abril de 2017)

<sup>241</sup> La duración prolongada en el tiempo de la tramitación parlamentaria de la Ley se debió, entre otras causas, a las numerosas comparecencias de expertos (un total de 28) en materia de transparencia en el Congreso de los Diputados ante la Comisión Constitucional, así como a las prórrogas sucesivas del plazo de presentación de enmiendas.

<sup>242</sup> Para un análisis en profundidad sobre las distintas argumentaciones doctrinales en torno a la configuración del derecho de acceso a la información pública en España véase: 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; GUICHOT REINA, E. *Op. cit.*, “Transparencia y acceso...” GUICHOT REINA, E., “El proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas”, *Revista Andaluza de*

configuración del derecho de acceso a la información como derecho autónomo o, por el contrario, como manifestación del derecho a la libertad de información.

Por una parte, un amplio sector doctrinal, entre los que destaca GUICHOT REINA<sup>243</sup> o la propia organización *Access Info*<sup>244</sup>, sostiene que el derecho de acceso a la información debe considerarse como una manifestación concreta de la libertad de información consagrada en el artículo 20.1.d) de la CE, y que en ningún caso plantearía problemas con el artículo 10.2 CE, ya que no se estaría creando un derecho nuevo, sino interpretándolo de acuerdo con los Tratados y Convenios internacionales. Sin embargo, la corriente doctrinal<sup>245</sup> que finalmente ha imperado para la tramitación de esta ley, es la referente a su tratamiento como derecho autónomo diferente de la libertad de información, motivada por su encaje dentro del artículo 105. b) CE “derecho de acceso a los archivos y registros administrativos”. En este sentido se alude a la STC 161/1988 para alegar que el derecho de acceso a la información está amparado en el art. 105 y no en el art. 20, de tal forma que “las reglas y principios contenidos en los arts. 9.3, 53.1, 103.1, 105 b) y 111.1 de la Constitución son inadecuadas para fundamentar una petición

---

Administración Pública, núm. 84, 2012, pág. 102; SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M., “Transparencia y acceso a la información pública ¿son lo mismo?: Por un derecho fundamental a acceder a la información pública», en *Libertad de expresión e información en Internet: amenazas y protección de los derechos personales*, CORREDOIRA ALFONSO, L. y COTINO HUESO, L. dirs.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, págs. 304-306 y 308-313, ROLLNERT LIERN, G., “El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental. Una valoración del debate doctrinal a propósito de la Ley de Transparencia”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014, págs. 349-368.

<sup>243</sup> GUICHOT REINA, en una de sus comparecencias en el Congreso de los Diputados, como experto en la materia señaló: «No se está hablando de crear, no se ha hecho así en ninguno de los instrumentos de derechos fundamentales europeos, por poner nuestro marco más cercano, sino que se ha extraído de la libertad de información. Por haber llegado nosotros antes que nadie, en 1978, a consagrarlo en la Constitución, ahora se ha convertido, en ese sentido y si me lo permiten, en una cierta rémora. El 10.2 no permite crear derechos fundamentales sino interpretarlos, pero se trata de interpretar cuál es el alcance del 20, no de crear un derecho de la nada» (DSCD Comisiones, núm. 254, de 12 de febrero de 2013, intervención de E. GUICHOT REINA, pág. 33)

<sup>244</sup> *Access Info* publicó la “Declaración por el reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental”, avalada por grandes expertos y expertas en la materia como Manuel Villoria, José Luis Piñar, Emilio Guichot, Lorenzo Cotino, David Ortega, Manuel Sánchez de Diego, Miguel Ángel Blanes o Elisa de La Nuez, entre otros. Esta Declaración puede consultar online en la web: <https://www.access-info.org/es/blog/2016/12/10/mas-de-40-academicos-espanoles-reclaman-el-reconocimiento-del-derecho-de-acceso-a-la-informacion-como-un-derecho-fundamental/> (Fecha de consulta: diciembre 2018)

<sup>245</sup> Entre este sector doctrinal cabe destacar: CHICHILLA MARÍN, POMED SÁNCHEZ o RAMS RAMOS, entre otros, quienes consideraban que el derecho de acceso a la información pública era un derecho de configuración legal. Estas posturas pueden verse claramente en: CHINCHILLA MARÍN, C., *La radio televisión como servicio público esencial*, Edit. Tecnos, Madrid, 1988. Pág. 40; POMED SÁNCHEZ, L.A., *El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, INAP, Madrid, 1989, págs. 96 y 153; y en RAMS RAMOS, L., *Derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Madrid, Reus, 2009, págs.194-212.

de amparo en cuanto que en ninguno de ellos se reconocen derechos fundamentales y libertades políticas de los incluidos como amparables en el art. 53.2 de la Constitución.

### *3.1.1.2. Estructura de la LTAIBG*

La LTAIBG consta de un total de cuarenta artículos repartidos en un Título Preliminar y tres Títulos, más ocho disposiciones adicionales y nueve finales. El Título Preliminar está compuesto por un único artículo (artículo 1) que concreta el objeto de ley:

#### *Art. 1. LTAIBG:*

*Esta Ley tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de un buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.*

De la literalidad de este precepto se vislumbran los dos pilares fundamentales del objeto de la ley: la transparencia pública, con su materialización en el derecho de acceso a la información, y el buen gobierno. Igualmente, se deja constancia de la incorporación de un catálogo de sanciones en caso de incumplimiento de las obligaciones de buen gobierno.

Durante la fase de tramitación de la ley, se planteó la conveniencia de incluir la materia de “buen gobierno” dentro del objeto de esta, o por el contrario llevarse a cabo en una tramitación separada de la “transparencia”. En este sentido, se pronunció el Estudio de la Oficina Antifraude de Cataluña sobre el Derecho de acceso a la información pública y transparencia (EOAC en adelante) que entendía que “la ley de transparencia sólo debía tener por objeto el derecho de acceso a la información pública y la transparencia activa, y no incluir materias como el buen gobierno o los compromisos éticos que, si bien podían tener cierta relación en alguno de sus contenidos, responden a otra finalidad, y, a menudo, tienen un ámbito de aplicación diferente”<sup>246</sup>. Sin embargo, y, tal y como tendremos ocasión de analizar posteriormente, a diferencia de la mayor parte de la legislación autonómica actual en materia de

<sup>246</sup> MESEGUER YEBRA, J., *Comentario a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Análisis de la tramitación e informes sobre publicidad activa y acceso a la información pública*, Escola d'Administració Pública de Catalunya y Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2014, pág. 45.

transparencia, en la ley estatal se ha incluido el “buen gobierno” entre las materias que componen su contenido.

El Título I de la Ley regula la “Transparencia de la actividad pública” en sus dos vertientes: la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública, también denominada publicidad pasiva. Así, el capítulo I de este título recoge de forma amplia, el ámbito subjetivo de aplicación de la transparencia comprendiendo:

- La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Ciudades de Ceuta y Melilla, y las entidades que integran la Administración Local.
- Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social, así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social.
- Los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales, y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.
- Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas.
- En relación con sus actividades sujetas a derecho administrativo, La Ley incluye a las corporaciones de Derecho Público, La Casa de su Majestad el Rey<sup>247</sup>, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el

---

<sup>247</sup> En un primer momento, el ámbito de aplicación de la LTAIBG sólo abarcaba a las entidades que conformaban la Administración Pública. Sin embargo, durante la tramitación parlamentaria, concretamente en el Congreso de los Diputados, dicho ámbito de aplicación se amplió a la Casa Real y al Banco de España, e incluso se añadió un nuevo artículo, el actual 3, denominado “otros sujetos obligados” según el cual estarán también sometidos a esta ley: los partidos políticos, las organizaciones sindicales y empresariales, y las entidades privadas con ayudas o subvenciones públicas anuales de más de 100.000 euros, o cuando al menos el 40% del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros

Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.

- Las sociedades mercantiles, en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las mismas sea superior al cincuenta por ciento.
- Las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones.
- Las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades anteriormente indicadas.
- Los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales.
- Las entidades privadas que perciban durante el período de un año, ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros, o cuando al menos el 40% del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros<sup>248</sup>. A este respecto, en virtud del artículo 8.2, deberán hacer públicos todos los contratos y convenios celebrados con la Administración Pública, así como la información referente a las subvenciones concedidas. En el caso de tratarse de una entidad sin ánimo de lucro cuyo fin sea exclusivamente de interés social o cultural y cuyo presupuesto sea inferior a 50.000 euros, el cumplimiento de las obligaciones se podrá realizar mediante los medios que para ello ha de poner la Administración que dé la mayor parte de ayudas o subvenciones (art. 5.4).

Este Capítulo I finaliza con el artículo 4, que viene a completar el ámbito subjetivo de aplicación de la norma, incorporando la obligación de suministrar la información requerida a aquellas personas físicas y jurídicas distintas a las anteriores

---

<sup>248</sup> En Europa, países como la República Checa o Estonia han reconocido también la necesidad de hacer transparente las actividades realizadas por sujetos privados en tanto hayan sido subvencionadas o parcialmente financiadas con fondos públicos. Otro caso particular es el referido a Dinamarca, en cuyo caso la aplicación de las normas sobre transparencia en estos sujetos dependerá del órgano o ministerio que en cada caso concede la financiación.

que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas<sup>249</sup>. De esta forma, la Administración a la que se encuentre vinculada podrá hacer efectiva sus obligaciones de publicidad activa y pasiva. Esta obligación será igualmente requerida a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato (art. 4.1 *in fine*).

#### *A. Publicidad Activa*

Siguiendo con la estructura de la LTAIBG, el Título I recoge de forma diferenciada la publicidad activa (Capítulo II) y el derecho de acceso a la información pública, también llamada publicidad pasiva (Capítulo III). En lo referente a la publicidad activa, ya el propio preámbulo de la ley constata la existencia de normas sectoriales que contienen obligaciones concretas para determinados sujetos, entre los que se encuentran los altos cargos. No obstante, se entiende que esa normativa era insuficiente y no satisfacía las exigencias sociales y políticas actuales, de ahí la necesidad de profundizar en materia de publicidad activa y ampliarlo a otros ámbitos y sujetos hasta ahora no obligados.

Con respecto a la publicidad activa, en el Capítulo II se establecen una serie de obligaciones para los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación ya citados anteriormente, conducentes a la difusión de determinada información sin la necesidad de existir una solicitud previa y concreta por parte de los ciudadanos. A tal efecto, la ley distingue las siguientes categorías de información que deberán ser publicadas:

- Información institucional, organizativa y de planificación: publicación de información relativa a las funciones que desarrollan los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación, la normativa que les resulta de aplicación, su estructura organizativa, así como los instrumentos de planificación y la evaluación de su grado de cumplimiento.

---

<sup>249</sup> Una de las cuestiones más debatidas de este precepto durante la fase de elaboración de la Ley fue precisamente el alcance del concepto de “servicio público”, ya que puede ser entendido como aquellas actividades formalmente declaradas como tal, o bien, como cualquier actividad de interés general controladas o tuteladas por la Administración, o cualquiera de los órganos o entidades enumerados en el art. 2.1 de la LTAIBG.

- Información de relevancia jurídica que afecte directamente al ámbito de las relaciones entre la Administración y la ciudadanía: se enumera un amplio repertorio de normas y documentos<sup>250</sup> que, al ser publicados, proporcionan una mayor seguridad jurídica.
- Información económica, presupuestaria y estadística: se establece un amplio catálogo<sup>251</sup> que debe ser accesible y entendible para la ciudadanía, dado su carácter primordial para el control de la gestión y utilización de los recursos públicos.

Estas categorías de informaciones deben ser entendidas sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que contemplen un régimen más amplio en materia de publicidad.

---

<sup>250</sup> El artículo 7 de la LTAIBG, menciona expresamente como información de relevancia jurídica, y, por ende, de obligada publicación por parte de las Administraciones Públicas los siguientes documentos:

- *Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.*
- *Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación.*
- *Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá un vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.*
- *Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.*
- *Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación.*

<sup>251</sup> El artículo 8 de la LTAIBG, considera como información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económico o presupuestaria los siguientes:

- *Todos los contratos adjudicados*
- *La relación de convenios suscritos*
- *Las subvenciones y ayudas públicas concedidas*
- *Los presupuestos de las Administraciones Públicas*
- *Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de órganos de control externo.*
- *Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación.*
- *Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos.*
- *Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.*
- *La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia.*

Igualmente, la norma señala la forma en la que debe ser suministrada esta información: “de forma periódica y actualizada” (art. 5.1); “de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables<sup>252</sup>” (art. 5.4); por su parte también deberá ser “comprensible, de acceso fácil y gratuito” (art. 5.5).

Y, por último, la LTAIBG señala las correspondientes sedes electrónicas o páginas web como el lugar donde dicha información debe ser publicada (art. 5.4). Dentro de este marco se encuadra la creación y desarrollo de un Portal de la Transparencia a nivel estatal<sup>253</sup> como punto de acceso para que el ciudadano pueda obtener toda la información disponible a su alcance (art. 10.1), dejando también margen para la creación portales propios de transparencia para el resto de obligados, así como cualquier otra medida complementaria y de colaboración entre las diferentes administraciones territoriales para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

Precisamente, la creación de un apartado específico denominado “transparencia” ha sido una tónica habitual en las webs oficiales de la mayoría de la Administraciones y entidades públicas obligadas. A modo de ejemplo podemos mencionar la web de la Casa Real: [www.casareal.es](http://www.casareal.es); del Congreso de los Diputados: [www.congreso.es](http://www.congreso.es); del Senado: [www.senado.es](http://www.senado.es); del Consejo General del Poder Judicial: [www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es); etc.

La inclusión de la publicidad activa es sin duda la mayor aportación realizada en las recientes normas sobre transparencia y/o acceso a la información, debiendo su avance en gran medida a la consolidación del uso de internet como herramienta de comunicación en la vida diaria tanto de la ciudadanía como de la propia Administración

---

<sup>252</sup> Durante la tramitación de la Ley el Informe sobre la consulta pública electrónica del anteproyecto de ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (ICP) sugirió incluir la obligatoriedad de que la publicación de la información se hiciera en formatos electrónicos reutilizables y explotables, con base en la legislación en materia de reutilización de la información del sector público (Ley 37/2007, de 16 de noviembre).

<sup>253</sup> El vigente Portal de la Transparencia, puede ser consultado en [http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index.html](http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index.html) y se define a sí mismo como una plataforma, dependiente del Ministerio de la Presidencia, por la que se podrá acceder a la información de la Administración General del Estado prevista en la Ley, cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública. También contendrá la información que los ciudadanos soliciten con mayor frecuencia en ejercicio del derecho de acceso a la información pública y las resoluciones denegatorias del derecho de acceso, previamente anonimizadas.

Pública. Así se manifiesta GUICHOT REINA cuando declara que “en la actual sociedad [...] en que un alto grado de transparencia en la gestión de los asuntos públicos es ya universalmente entendido como una exigencia democrática, las autoridades deben poner dicha información a disposición de todos *motu proprio*, sin esperar el planteamiento de solicitudes individuales, en especial, aquélla más relevante para alcanzar la finalidad para la que nació el derecho de acceso a la información: posibilitar el conocimiento, la participación y el control de las personas sobre los asuntos públicos”<sup>254</sup>.

*B. Acceso a la información pública. Publicidad pasiva.*

Por otro lado, en lo que respecta a la otra cara de la publicidad activa, esto es, la publicidad pasiva, la LTAIBG le dedica el Capítulo III, del Título I (arts. 12 al 24) bajo la denominación de “derecho de acceso a la información pública”. La redacción del preámbulo de la ley<sup>255</sup> hace patente en el legislador su fundamentación jurídica conforme al artículo 105. b) CE y no al artículo 20 CE, tal y como se ha hecho referencia anteriormente, de ahí que su tramitación parlamentaria se haya realizado finalmente conforme al procedimiento de ley ordinaria y no orgánica.

El artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de acceso a la información pública a “todas las personas”, en los términos previstos por el art. 105.b CE. Resulta interesante que el legislador haya ampliado la legitimación para el ejercicio de este derecho, ya que tanto el precepto constitucional como el art. 37 de la LRJAP limitaban el mismo a la condición de ciudadano. De este modo, el derecho de acceso a la información pública pertenece y puede ser por tanto ejercido por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, con nacionalidad española o extranjera. Sin duda, la amplitud de sujetos con posibilidad de ejercer este derecho favorece la participación

---

<sup>254</sup> GUICHOT REINA, E., *Transparencia y Buen Gobierno. Estudio y Ley*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014, pág. 22.

<sup>255</sup> El Preámbulo de la LTAIBG al tratar el derecho de acceso a la información pública dice: “En efecto, partiendo de la previsión contenida en el artículo 105. b) de nuestro texto constitucional, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrolla en su artículo 37 el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos. Pero esta regulación adolece de una serie de deficiencias que han sido puestas de manifiesto de forma reiterada al no ser claro el objeto del derecho de acceso, al estar limitado a documentos contenidos en procedimientos administrativos ya terminados y al resultar su ejercicio extraordinariamente limitado en su articulación práctica”.

ciudadana en la vida pública, siendo éste un objetivo prioritario en las sociedades democráticas avanzadas.

La ley no exige la motivación de la solicitud de acceso a la información, aunque en caso de existir, la misma podrá ser tenida en cuenta en el momento de dictar la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud. Cuestión diferente es la exigencia del requisito de identificación, pues en este caso la LTAIBG sí obliga a presentar la solicitud por cualquier medio que permita tener constancia de: la identidad del solicitante, la información que se solicita, una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones y, en su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada (art. 17.2). En efecto, en el portal de transparencia estatal se concretan estos requisitos: o bien telemáticamente a través del propio portal de transparencia utilizando cualquiera de las modalidades del sistema Cl@ve<sup>256</sup>, o bien por cualquier otro medio previsto por ley:

- En las oficinas de correos.
- En los registros de los órganos administrativos competentes o cualquier órgano administrativo que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier de las Comunidades Autónomas, a la de cualquier de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, a los Ayuntamientos a los que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, o a la del resto de entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio.
- En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.

---

<sup>256</sup> Cl@ve contempla la utilización de sistemas de identificación basados en claves concertadas (sistemas de usuario y contraseña) y certificados electrónicos (incluyendo el DNI-e). En lo que respecta a las claves concertadas, Cl@ve admite dos posibilidades de uso:

- Cl@ve ocasional (Cl@ve PIN): sistema de contraseña de validez muy limitada en el tiempo, orientado a usuarios que acceden esporádicamente a los servicios, que se corresponde con el sistema PIN24H de la AEAT.
- Cl@ve permanente: sistema de contraseña de validez duradera en el tiempo, pero no ilimitada, orientado a usuarios habituales. Se corresponde con el sistema de acceso mediante usuario y contraseña, reforzado con claves de un solo uso por SMS, a los servicios de Seguridad Social. Este sistema será además el que permitirá el acceso al ciudadano a la firma en la nube.

Precisamente la obligatoriedad de identificación ha sido una de las cuestiones más debatidas durante la tramitación parlamentaria<sup>257</sup> e incluso una vez aprobada la ley<sup>258</sup>. En concreto, el Defensor del Pueblo se pronunció en marzo de 2015<sup>259</sup> ante una queja presentada por la organización no gubernamental *Acces Info Europe* reconociendo que el propio Portal de Transparencia no informaba bien y que la complejidad de los mecanismos necesarios para presentar una solicitud efectivamente podía suponer obstáculos para el ejercicio del derecho, más aún en lo concerniente a ciudadanos extranjeros, quienes, dependiendo del caso particular, carecen de medios de identificación electrónicos. Por consiguiente, en la actualidad no es posible por ejemplo la admisión de solicitudes anónimas, algo que sí se permite en otros países como Alemania<sup>260</sup>.

Se entiende por “información pública” los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del título I de la LTAIBG y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones (art. 13). Atendiendo al tenor literal de la ley, prevalece la idea de información por encima del concepto de “documento”, de ahí que hable no sólo del soporte, sino también del formato. No obstante, la propia LTAIBG en su art. 18 recoge una serie de causas de inadmisión que excluyen del ejercicio del derecho a la información a: la información en curso de elaboración o de publicación general; a la información auxiliar o de apoyo como notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas; a la información manifiestamente repetitiva o con carácter abusivo no justificado. Igualmente, se excluye la información para cuya divulgación sea necesaria

<sup>257</sup> Tal es el caso de la Oficina del Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) quien se pronunció a favor de la eliminación de la exigencia de identificación del solicitante. Asimismo, la Oficina Antifraude de Cataluña criticó este requisito exigido por la ley aludiendo al efecto desincentivador de las solicitudes que podría provocar por temor a algún tipo de represalias. Puede consultarse este estudio en: Oficina Antifraude de Cataluña, “Derecho de acceso a la información pública y transparencia”, en *Colección Estudios IntegriCat*, núm. 4. 2013. <https://sumaciudadana.files.wordpress.com/2013/08/cataluc3b1a-daip.pdf> (Fecha consulta: julio 2017).

<sup>258</sup> Sobre esta cuestión recientemente el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno encargó un estudio cuyo resultado fue el *Informe sobre los requisitos de identificación de los solicitantes de acceso a la información pública*, elaborado por GUICHOT REINA en enero de 2017. Puede consultarse en: <https://bit.ly/2LRRunp> (Fecha de consulta: enero 2018)

<sup>259</sup> Pronunciamiento del Defensor del Pueblo sobre la queja presentada por la Organización no Gubernamental *Access Info Europe*. Núm. Expediente: 14023895. Disponible en: <http://goo.gl/7qiFZb> (Fecha consulta: noviembre 2017)

<sup>260</sup> *Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG, in der geänderten Fassung vom 7. August 2013.*

una acción previa de reelaboración. Se trata por tanto de excepciones que favorecen las denegaciones de información, y por tanto la efectividad del derecho fundamental reconocido en el art. 20 de nuestra Carta Magna, pues son frecuentes los casos en los que información considerada relevante es denegada en virtud del art. 18 al entenderse que se trata de información auxiliar<sup>261</sup>.

El legislador ha enumerado en el art. 14 doce posibles causas que limitan el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, las cuales hacen referencia a cuestiones de seguridad nacional, defensa, investigación, etc<sup>262</sup>. Precisamente, para garantizar la no discrecionalidad a la hora de aludir la existencia de uno de estos límites, la ley señala que “la aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso” (art. 14.2). En efecto, se contempla también la posibilidad de conceder el acceso parcial a la información cuando concurra alguno de los límites previstos en el artículo 14, siempre indicando al solicitante qué parte de la información ha sido omitida (art. 16).

---

<sup>261</sup> Un ejemplo sobre el uso discrecional del artículo 18 de la LTAIBG es el reciente fallo de la Audiencia Nacional en el que ha confirmado la sentencia de primera instancia y ha dictaminado que el Gobierno Español debe otorgar a la Organización *Access Info Europe* los documentos relacionados con la participación en la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP en sus siglas en inglés), tal y como había resuelto previamente el Consejo de Transparencia.

La Audiencia Nacional rechaza así por segunda vez el intento del Gobierno de considerar los informes de avance sobre el Plan de Acción de la OGP como documentos internos de carácter “auxiliar” y, por tanto, vetados del escrutinio público conforme lo previsto al art. 18 LTAIBG. Entre los argumentos esgrimidos por la Audiencia Nacional destaca la mención expresa a TEDH y al carácter amplio que debe entenderse del concepto de “información pública”, en concreto, manifiesta que: “Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así, bastaría con citar la sentencia de fecha 8 de noviembre de 2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de “información pública” en el artículo 13 de la Ley 13/93. Y es así que de admitir la tesis de la Abogacía del Estado para conocer la elaboración de una norma reglamentaria sería suficiente con acudir a su texto final, sin poder conocer todos los informes evacuados durante la misma, cuya relevancia en modo alguno puede ponerse en entredicho para conocer el espíritu de la norma”. Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso. Sección 7) Sentencia núm. 335/2017, de 25 de Julio de 2012 (FJ.2).

<sup>262</sup> Los límites al derecho de acceso a la información pública son según el artículo 14 de la LTAIBG aquellos que supongan un perjuicio para: La seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, los intereses económicos y comerciales, la política económica y monetaria, el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, y la protección del medio ambiente.

Análisis independiente merece la posible colisión entre el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, estudio que excede del contenido propio de esta tesis, aunque es necesario examinar a grandes rasgos lo que la LTAIBG dice al respecto en su art. 15. Así pues, se trata de una regulación en detalle en la que se excluye acceder a información de terceros que versen sobre su ideología, afiliación sindical, religión y creencias (art. 7.2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, LOPDP en adelante). No obstante, sí se permite el acceso a este tipo de información cuando medie consentimiento expreso del titular o cuando éste hubiera hecho estos datos manifiestamente públicos. Sobre esta cuestión se ha manifestado COTINO HUESO, quien considera que “esta negación radical no permite la prevalencia del acceso a la información en ningún caso concreto. Es un error del texto de la ley que sólo podría ser enmendado con una interpretación jurisprudencial voluntarista. No olvidemos que ningún derecho es ilimitado y que en el caso de colisión de derechos fundamentales debe producirse una ponderación entre derechos cuyo resultado sólo se da en el caso concreto y no puede de modo taxativo excluirse la prevalencia del derecho fundamental de acceso a la información pública”<sup>263</sup>

Una regulación parecida recoge la LTAIBG cuando se trata de solicitudes de información relativas a datos sobre origen racial, salud o vida sexual, así como sobre comisión de infracciones penales o administrativas, reguladas en el art. 7.3 de la LOPDP. En estos supuestos las solicitudes sólo se podrían autorizar con el consentimiento expreso del afectado o cuando así lo ampare una ley. Por otra parte, si la solicitud se refiere a datos de los no considerados como especialmente protegidos. El órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal<sup>264</sup>.

---

<sup>263</sup> COTINO HUESO, L., “La nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información”, en *Anuario Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá*, núm. 7, 2014, pág. 252.

<sup>264</sup> Para la realización de la ponderación de derechos e intereses, el art. 15.3 de la LTAIBG contempla los siguientes criterios que deberán ser tomados en cuenta por el órgano competente:

- a) El menor perjuicio a los afectados, derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.
- b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.

El plazo de resolución desde la recepción de la solicitud no debe ser superior a un mes, ampliable por otro mes según volumen o complejidad (art. 20 LTAIBG). No obstante, al tratarse de un procedimiento administrativo, surge la no extraña posibilidad de que transcurrido dicho plazo no se haya dictado y notificado resolución expresa. En estos supuestos es donde entra la figura del silencio administrativo, en cuyo caso, se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. Nos encontramos por tanto ante un silencio negativo de la Administración que ha sido objeto de polémica, llegando a ser uno de los apartados más criticados de la norma, de tal forma que incluso normativa autonómica en materia de transparencia ha optado por el silencio positivo al contrario que la ley estatal<sup>265</sup>.

Contra la resolución denegatoria, el silencio negativo, o incluso contra el acceso parcial, el solicitante del derecho de acceso a la información pública podrá interponer los correspondientes recursos<sup>266</sup>. La LTAIBG reconoce dos mecanismos de impugnación, por un lado, los recursos administrativos ordinarios (art. 23) y, como novedad, la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG, en adelante). Esta reclamación, conforme al art. 24 de la norma, deberá realizarse en el

---

c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.

d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

<sup>265</sup> Entre las CCAA que han regulado la figura del silencio positivo en los supuestos de no existir resolución expresa en plazo se encuentra:

- La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña (BOE núm. 18 de 21 de enero de 2015), en cuyo artículo 35 indica que: “Si la Administración no resuelve y notifica dentro del plazo establecido, la solicitud se entiende estimada, salvo que una norma con rango de ley establezca expresamente un efecto desestimatorio, total o parcial, con relación a una determinada información”
- La Ley foral de Navarra 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del gobierno abierto (BOE núm. 168 de 14 de Julio de 2012), en cuyo artículo 30 establece que: “Si en el plazo máximo previsto para resolver y notificar no se hubiese recibido resolución expresa, se entenderá estimada la solicitud salvo con relación a la información cuya denegación, total o parcial, viniera expresamente impuesta en una norma con rango de ley”. Esta ley está pendiente ser modificada por la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en periodo de vacatio legis en el momento de escribir estas líneas, y cuya entrada en vigor está prevista para el 23 de agosto de 2018.
- Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana (BOE núm. 100 de 27 de Abril de 2015), en cuyo artículo 17.3 indica que: “Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución, la solicitud se entenderá estimada. El órgano competente quedará obligado a proporcionar la información solicitada, excepto aquella que pudiera entrar en conflicto evidente con otros derechos protegidos, o aquella cuya denegación total o parcial, viniera expresamente impuesta en una ley. En tales casos la información será disociada, dando cuenta motivadamente de esta circunstancia”.

<sup>266</sup> También se contempla la potestad de impugnar al tercero que se oponga a la resolución que facilite información sobre él.

plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. El órgano competente para conocer de dichas reclamaciones es el propio CTBG, excepto en los supuestos en que las CCAA atribuyan dicha competencia a un órgano específico (Disposición Adicional cuarta de la LTAIBG). Por último, se contempla un plazo máximo de tres meses para que el CTBG o el órgano competente resuelva, transcurrido el cual, la reclamación se entenderá desestimada.

### *C. Buen Gobierno*

La incorporación de la materia “Buen Gobierno” en la LTAIBG, a la que dedica el Título II, supone una novedad con respecto a la mayoría de las normas nacionales o autonómicas que regulan la transparencia y/o el derecho de acceso a la información pública. Precisamente, su peculiaridad radica en que esta materia reconoce una serie de principios meramente programáticos y sin fuerza jurídica que, al ser incorporados a una norma con rango de ley, pasan a informar la interpretación y aplicación de un régimen sancionador al que se encuentran sujetos todos los responsables públicos, quienes deben tener una conducta ejemplar, tal y como justifica el Preámbulo.

El desarrollo parlamentario de la LTAIBG se produce en unos años caracterizados por el gran descontento ciudadano hacia la clase política, lo que precipita la inclusión de los principios de Buen Gobierno en la ley. Se debe por tanto más a una cuestión de marketing político que a la propia necesidad real, puesto que lo único que hace es recopilar un conjunto de pautas sobre Buen Gobierno que se encontraban hasta entonces dispersas en nuestro ordenamiento jurídico.

En concreto, la LTAIBG reconoce una serie de principios generales de buen gobierno<sup>267</sup> en su artículo 26, siendo en algunos casos conceptos e infracciones demasiado amplias e indeterminadas. Así, lo señaló el Consejo de Estado en el Dictamen elaborado en la fase de anteproyecto de ley destacando que: “Finalmente,

---

<sup>267</sup> El antecedente de la mayoría de los principios de Buen Gobierno enumerados en el art. 26 de la LTAIBG se encuentra en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado (Orden APU/516/2005. BOE núm. 56, de 7 de marzo de 2005, págs. 7953 a 7955).

también en materia de buen gobierno se parecía cierta inclinación a la utilización de términos abiertos y flexibles, lo que en el caso concreto del régimen sancionador puede provocar una perniciosa quiebra del principio de tipicidad” (Dictamen Consejo de Estado 707/2012, de 19 de julio de 2012).

Sucintamente, los principios de Buen Gobierno mencionados en la LTAIBG se clasifican en dos grandes bloques: el primero de ellos, referente a principios generales de Buen Gobierno, y el segundo sobre principios concretos de actuación. Así pues, entre los principios generales de Buen Gobierno se encuentran:

*Art. 26.2.a) LTAIBG:*

- *Actuarán con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general.*
- *Ejercerán sus funciones con dedicación al servicio público, absteniéndose de cualquier conducta que sea contraria a estos principios.*
- *Respetarán el principio de imparcialidad, de modo que mantengan un criterio independiente y ajeno a todo interés particular.*
- *Asegurarán un trato igual y sin discriminaciones de ningún tipo en el ejercicio de sus funciones.*
- *Actuarán con la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones y fomentarán la calidad en la prestación de servicios públicos.*
- *Mantendrán una conducta digna y tratarán a los ciudadanos con esmerada corrección.*
- *Asumirán la responsabilidad de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente.*

Por otra parte, en lo que respecta a los principios específicos de actuación en materia de Gobierno Abierto, la LTAIBG enumera los que siguen.

*Art. 26.2.b) LTAIBG:*

- *Desempeñarán su actividad con plena dedicación y con pleno respeto a la normativa reguladora de las incompatibilidades y los conflictos de intereses.*
- *Guardarán la debida reserva respecto a los hechos o informaciones conocidos con motivo u ocasión del ejercicio de sus competencias.*
- *Pondrán en conocimiento de los órganos competentes cualquier actuación irregular de la cual tengan conocimiento.*
- *Ejercerán los poderes que les atribuye la normativa vigente con la finalidad exclusiva para la que fueron otorgados y evitarán toda*

*acción que pueda poner en riesgo el interés público o el patrimonio de las Administraciones.*

- *No se implicarán en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones y se abstendrán de intervenir en los asuntos en que concurra alguna causa que pueda afectar a su objetividad.*
- *No aceptarán para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones. En el caso de obsequios de una mayor relevancia institucional se procederá a su incorporación al patrimonio de la Administración Pública correspondiente.*
- *Desempeñarán sus funciones con transparencia.*
- *Gestionarán, protegerán y conservarán adecuadamente los recursos públicos, que no podrán ser utilizados para actividades que no sean las permitidas por la normativa que sea de aplicación.*
- *No se valdrán de su posición en la Administración para obtener ventajas personales o materiales.*

Dentro de este marco, es importante conocer a quién van dirigidos estos principios de Buen Gobierno, por lo que se debe mencionar el primero de los preceptos contenidos en el Título II de la LTAIBG, referente al ámbito de aplicación.

*Art. 25.1 LTAIBG:*

*En el ámbito de la Administración General del Estado las disposiciones de este título se aplicarán a los miembros del Gobierno, a los Secretarios de Estado y al resto de los altos cargos de la Administración General del Estado y de las entidades del sector público estatal, de Derecho público o privado, vinculadas o dependientes de aquella.*

*A estos efectos, se considerarán altos cargos los que tengan tal consideración en aplicación de la normativa en materia de conflictos de intereses.*

Como se puede inferir de este primer párrafo del art. 25, la LTAIBG se hace recaer en los altos cargos la obligación de observar en el ejercicio de sus funciones los principios de Buen Gobierno. A continuación, es conveniente delimitar qué debe entenderse por “alto cargo”. Así, de acuerdo con el art. 25.1, en lo que se refiere a la Administración General del Estado se hace una remisión expresa a la normativa específica en materia de conflictos de intereses, que no es otra que la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Así pues, además de los miembros del Gobierno y los Secretarios y Subsecretarios de Estado, esta norma de 2015 hace una enumeración pormenorizada de

quiénes deben considerarse altos cargos<sup>268</sup>, y por ende, autoridades sujetas a los principios de Buen Gobierno enunciados en el art. 26 de la citada ley.

En este punto, no es de extrañar que autores como GUICHOT REINA hayan considerado más conveniente haber incluido los preceptos sobre Buen Gobierno dentro de la normativa específica de altos cargos y no como un apartado más dentro de la ley de transparencia<sup>269</sup>.

El art. 25 de la LTAIBG recoge también el ámbito de aplicación autonómico y local, remitiendo igualmente a la definición de alto cargo que exista en cada normativa autonómica y local, haciendo una especial referencia a la inclusión de los miembros de las Juntas de Gobierno Local en todo caso. En virtud del art. 23.1 de la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL en adelante) “la Junta de Gobierno Local se integra por el Alcalde y un número de concejales no superior al

---

<sup>268</sup> El art. 1.2 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio de alto cargo de la Administración General del Estado enumera con este rango a los siguientes:

- a) Los miembros del Gobierno y los Secretarios de Estado.
- b) Los Subsecretarios y asimilados; los Secretarios Generales; los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y en Ceuta y Melilla; los Delegados del Gobierno en entidades de Derecho Público; y los jefes de misión diplomática permanente, así como los jefes de representación permanente ante organizaciones internacionales.
- c) Los Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales de la Administración General del Estado y asimilados.
- d) Los Presidentes, los Vicepresidentes, los Directores Generales, los Directores ejecutivos y asimilados en entidades del sector público estatal, administrativo, fundacional o empresarial, vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado que tengan la condición de máximos responsables y cuyo nombramiento se efectúe por decisión del Consejo de Ministros o por sus propios órganos de gobierno y, en todo caso, los Presidentes y Directores con rango de Director General de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social; los Presidentes y Directores de las Agencias Estatales, los Presidentes y Directores de las Autoridades Portuarias y el Presidente y el Secretario General del Consejo Económico y Social.
- e) El Presidente, el Vicepresidente y el resto de los miembros del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, el Presidente, Vicepresidente y los Vocales del Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Presidente, los Consejeros y el Secretario General del Consejo de Seguridad Nuclear, así como el Presidente y los miembros de los órganos rectores de cualquier otro organismo regulador o de supervisión.
- f) Los Directores, Directores ejecutivos, Secretarios Generales o equivalentes de los organismos reguladores y de supervisión.
- g) Los titulares de cualquier otro puesto de trabajo en el sector público estatal, cualquiera que sea su denominación, cuyo nombramiento se efectúe por el Consejo de Ministros, con excepción de aquellos que tengan la consideración de Subdirectores Generales y asimilados.

<sup>269</sup> Cuando se aprobó la LTAIBG se anunció una futura ley sobre el estatuto de altos cargos de la AGE, “donde los preceptos sobre Buen Gobierno incluidos en la LTBG habrían encontrado mejor acomodo. La regulación, por tanto, parcial y anticipada, tiene la dificultad añadida de apoyarse sobre una noción, la de alto cargo, que, a día de hoy, no tiene tampoco contornos precisos en el ordenamiento jurídico” GUICHOT REINA, E., *Transparencia y Buen Gobierno*, Edit. Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014. Pág. 27.

tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquél, dando cuenta al Pleno”<sup>270</sup>.

El régimen disciplinario que incorpora el Título II se completa con la enumeración de una serie de infracciones (art. 29) clasificadas en función de la gravedad de estas en leves, graves o muy graves; a las que van emparejadas una serie de sanciones (art. 30):

- Las infracciones leves serán sancionadas con una amonestación
- Las infracciones graves serán sancionadas con alguna de las siguientes sanciones:
  - Declaración del incumplimiento y su publicación en el BOE o diario oficial que corresponda.
  - La no percepción, en el caso de que la llevara aparejada, de la correspondiente indemnización para el caso de cese del cargo.
- Las infracciones muy graves serán sancionadas al igual que las infracciones graves junto con la destitución del cargo que ocupen, salvo que ya hubiesen cesado, y la inhabilitación para ser nombrados para ocupar ningún puesto de alto cargo o asimilado durante un periodo de entre 5 y 10 años.

En lo concerniente a los cargos electos, la propia norma incorporó un tercer párrafo en el art. 25, introducido durante la fase de enmiendas en el Congreso. En este apartado se dispone que:

*Art. 25.3 LTAIBG:*

*La aplicación a los sujetos mencionados en los apartados anteriores de las disposiciones contenidas en este Título no afectará, en ningún caso, a la condición de cargo electo que pudieran ostentar.*

---

<sup>270</sup> “En el ámbito local, la determinación de quién tiene la consideración de alto cargo o asimilado es compleja, dado que la LRBRL no utiliza el concepto de “alto cargo” sino el de miembro de la corporación municipal para todos los municipios u órgano superior o directivo respecto de los municipios de gran población” DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, E., y TARÍN QUIRÓS, C., (coord.) *Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Edit. La Ley, 2014, págs. 445-446.

Esta precisión del legislador se crea en virtud de la ineficiencia que tendría aplicar determinadas sanciones previstas en el art. 30 de la LTAIBG para los cargos electos, tales como: la destitución en el cargo y la imposibilidad de ser nombrados para ocupar ningún puesto de alto cargo o asimilado en un periodo de 5 a 10 años. En estos supuestos, al tratarse de cargos electos le es de aplicación la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG, en adelante), encargada de regular para cada elección los supuestos en que existen causa de inelegibilidad o incompatibilidad. Por este motivo, el hecho de poder perder o suspender la condición de cargo electo por no aplicar los principios de Buen Gobierno, hubiera supuesto una modificación de la LOREG, y nunca de una ley ordinaria como es la LTAIBG.

#### *D. Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*

El último de los Títulos de la LTAIBG crea y regula un nuevo órgano autónomo e independiente denominado Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG, en adelante), adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y que goza de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar. En el proyecto de ley inicial se preveía que fuera un órgano ya existente quien se ocupara de la supervisión y control de las obligaciones de transparencia, asignándose esta función a la AEVAL<sup>271</sup> (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios).

El art. 34 de la LTAIBG enuncia como finalidad principal de este órgano la promoción de la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno.

---

<sup>271</sup> Recientemente se ha producido la disolución de la AEVAL por el Real Decreto 769/2017, de 28 de julio (BOE núm. 180, de 29 de julio de 2017), pasando sus funciones a ser asumidas por la Secretaría de Estado de Función Pública, a través del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas y de la Dirección General de Gobernanza Pública.

Las funciones del CTBG aparecen recogidas en el art. 38 de la LTAIBG y en el art. 3 del RD 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del CTBG, siendo las siguientes:

- Adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en la ley de transparencia.

Hasta la fecha en la que tiene lugar la redacción de este trabajo, el CTBG ha adoptado una única recomendación, la 1/2017 sobre la publicación de las agendas dirigida a miembros del Gobierno, Secretarios de Estado y altos cargos de la Administración.

Se trata de una recomendación fundamentada como consecuencia de las reclamaciones recibidas ante el Consejo, cuyo objeto era la denegación del acceso a información sobre datos relativos a las agendas de los miembros del Gobierno y otros altos cargos por no estar sujetas expresamente a las exigencias de publicidad activa. Ante este panorama habitual, la recomendación del CTBG es: “[...] que la información acerca de la actividad pública diaria de los responsables públicos -siempre que tenga trascendencia pública y con exclusión, por tanto, de aquella estrictamente relacionada con el funcionamiento interno o cotidiano de los correspondientes organismos-, debe ser publicada con la mayor extensión posible y sin perjuicio de la aplicación de los límites establecidos en la LTAIBG entendidos según lo previsto en la norma y de acuerdo con la interpretación restrictiva que de los mismos realiza este Organismo y los Tribunales de Justicia. [...] El objeto de esta publicación debe ser la agenda de trabajo del responsable público como reflejo de su desempeño diario y del ejercicio de sus competencias, funciones y tareas”.

- Asesorar en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Informar preceptivamente los proyectos normativos de carácter estatal que desarrollen la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, o que estén relacionados con su objeto.

Los informes que ha elaborado el Consejo<sup>272</sup> versan sobre el portal de transparencia de la AGE, sobre el acceso a datos de retribuciones de los funcionarios, sobre la publicación de la relación de puestos de trabajo en Murcia, y evidentemente el informe sobre el reglamento que desarrollará la LTAIBG, cuyo objeto de análisis tendrá lugar en el apartado dedicado a dicho Reglamento de desarrollo.

- Evaluar el grado de aplicación de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Para ello, elaborará anualmente una memoria en la que se incluirá información sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas y que será presentada ante las Cortes Generales.
- Promover la elaboración de borradores, de recomendaciones y de directrices y normas de desarrollo de buenas prácticas en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Promover actividades de formación y sensibilización para un mejor conocimiento de las materias reguladas por la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Cabe destacar la redacción del libro “100 preguntas sobre la transparencia” sobre el trabajo realizado de forma habitual por el CTBG. Igualmente, en el portal del Consejo también se realizan recomendaciones a revistas y manuales sobre transparencia y buen gobierno. En referencia al ámbito formativo, el Plan estratégico elaborado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para el período 2015-2020 incluye como uno de los ejes importantes de su actividad la formación.

- Colaborar con órganos de naturaleza análoga en las materias que le son propias.

---

<sup>272</sup> Todos los informes pueden ser consultados a través del Portal web del CTBG en [http://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Informes\\_recomendaciones/informes.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Informes_recomendaciones/informes.html) (fecha consulta: julio 2018). En concreto: Informe de evaluación del cumplimiento de la Ley de transparencia del Portal AGE (Julio de 2017); Informe sobre el acceso a datos de retribuciones de los funcionarios; Informe del Consejo de Transparencia sobre el Reglamento que desarrollará la Ley 19/2013, de 9 de diciembre y el Informe sobre la publicación por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de la relación de puestos de trabajo.

Este apartado está referido a los órganos autonómicos de naturaleza similar al propio CTBG, así como con órganos de otros países u organismos internacionales.

- Aquellas otras que le sean atribuidas por norma de rango legal o reglamentario.

El CTBG está compuesto por dos órganos: la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno y el Presidente. La Comisión es un órgano colegiado integrado por 8 miembros: el propio Presidente del CTBG, un Diputado, un Senador, un representante del Tribunal de cuentas, un representante del Defensor del Pueblo, un representante de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD, en adelante), un representante de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y un representante de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRF, en adelante). Esta composición de la Comisión engloba al poder legislativo, ejecutivo y judicial, así como a autoridades independientes como la AEPD y la AIRF. Para conocer cómo tiene lugar la propuesta el nombramiento de los vocales de la Comisión hay que acudir al Estatuto del CTBG:

*Art. 14 Estatuto CTBG:*

*1. Los miembros de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno serán propuestos en la forma siguiente:*

*a) El Congreso de los Diputados propondrá, como Vocal, a un Diputado.*

*b) El Senado propondrá, como Vocal, a un Senador.*

*c) El Tribunal de Cuentas propondrá, como Vocal, a un Consejero del Tribunal de Cuentas.*

*d) El Defensor del Pueblo propondrá, como Vocal, a un representante.*

*e) La Agencia Española de Protección de Datos propondrá a su Vocal representante.*

*f) El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas propondrá al Vocal representante de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.*

*g) La autoridad independiente de responsabilidad fiscal propondrá a su Vocal representante.*

*2. El nombramiento de los Vocales a los que se refieren las letras d) a g) del apartado anterior se hará entre personas que tengan, como mínimo, rango de Subdirector General.*

*3. Las propuestas serán elevadas al Gobierno por conducto del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.*

*4. Los miembros de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno serán nombrados y, en su caso, cesados por acuerdo del Gobierno, respetando el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres.*

El nombramiento del Presidente del CTBG sí se recoge expresamente en el art. 37 de la LTAIBG, estableciendo que será nombrando por un período no renovable de cinco años mediante Real Decreto, a propuesta del titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados. El Congreso, a través de la Comisión competente y por acuerdo adoptado por mayoría absoluta, deberá refrendar el nombramiento del candidato propuesto en el plazo de un mes desde la recepción de la correspondiente comunicación. La exigencia de una mayoría cualificada del Congreso de los Diputados para la elección del Presidente es una necesidad que contribuye a conformar el carácter independiente de este órgano, y no estar vinculado a cuestiones partidistas. Misma justificación merece la duración del mandato de 5 años, evitando así la coincidencia con legislaturas.

Por último, vale la pena destacar que este Título III sobre el CTBG no tiene carácter básico, como sí lo tiene el resto de la LTAIBG. Precisamente por ello, cada Comunidad Autónoma posee la competencia organizativa para crear órganos análogos al CTBG estatal. Así pues, la disposición adicional cuarta de la LTAIBG dispone que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. No obstante, facultativamente, se permite a las CCAA y Ciudades Autónomas atribuir la resolución de las reclamaciones al CTBG, siempre que se celebren el correspondiente convenio con la AGE, en el que se establezca cómo sufragar los gastos derivados de esta asunción de competencias.

En la siguiente tabla se detallan los convenios que el CTBG ha firmado con las Comunidades y Ciudades Autónomas para la resolución de las reclamaciones.

**Tabla 10: Convenios suscritos por el CTBG con Comunidades y Ciudades autónomas para el traslado del ejercicio de la competencia en materia de resolución de las reclamaciones previstas en el art. 24 de la LTAIBG.**

Comunidad/Ciudad Autónoma	Fecha convenio	Prórroga
Melilla	1 de abril de 2016	20 de marzo de 2017
Castilla la Mancha	30 de diciembre de 2015	29 diciembre 2017
Cantabria	10 de febrero de 2016	28 de diciembre de 2017
Extremadura	3 de febrero de 2016	29 de noviembre de 2017
Madrid	30 diciembre de 2016	31 de octubre de 2017 <sup>273</sup>
Principado de Asturias	27 de julio de 2017	
Ceuta	4 de abril de 2017	
La Rioja	22 de febrero de 2016	

Fuente: Elaboración propia a partir del portal web del CTBG [www.consejodetransparencia.es](http://www.consejodetransparencia.es) (fecha consulta: agosto 2018)

### 3.1.1.3. Proyecto de Reglamento de la LTAIBG

La disposición final séptima de la LTAIBG establece que el Gobierno, en el ámbito de sus competencias, podrá dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la ejecución y desarrollo de los establecido en esta Ley. Así pues, ya a finales de 2014 se iniciaron los trámites del borrador de reglamento de desarrollo de la LTAIBG<sup>274</sup>,

<sup>273</sup> El artículo 72 de la recién aprobada Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, prevé la creación del Consejo de Transparencia y Participación como el órgano adscrito orgánicamente a la Asamblea de Madrid encargado del fomento, análisis, control y protección de la transparencia pública y la participación. Por tanto, a partir de su creación dejará de ser el CTBG el encargado de la resolución de las reclamaciones de acceso a la información pública presentadas dentro del ámbito administrativo perteneciente a la Comunidad de Madrid.

<sup>274</sup> El primer borrador de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la LTAIBG fue sometido a los pertinentes trámites, tales como: el informe de la Agencia Española de Protección de Datos de 6 de noviembre de 2014; las alegaciones de las fundaciones y organizaciones especialistas en la materia, así como el informe del CTBG el 2 de septiembre de 2015. Se puede consultar estos borradores e informes recibidos en los siguientes enlaces:

- Proyecto de Real Decreto remitido para informe a la Agencia Española de Protección de Datos (24 de octubre de 2014): <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:612dca94-4276-4d07-af08-02ab8121feed/01proyectoRD2014.pdf> (Fecha de consulta: 5 de abril de 2018)
- Informe de la Agencia Española de Protección de Datos de 6 de noviembre de 2014: (<http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:e3f7fdb-70bb-4d0b-b28c-8bf57a64038/02informeAEPD.pdf>) (Fecha de consulta: 5 de abril de 2018)
- Proyecto de Real Decreto y memoria del análisis de impacto normativo remitidos para informe y alegaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, a la Fundación Civio y a las asociaciones Access Info Europe y Transparencia Internacional España (8 de junio de 2015): <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:89220255-85fc-466f-b4f2-ed2c9298c876/03proyectoRD2015.pdf> (Fecha de consulta: 5 de abril de 2018)
- Alegaciones de la Fundación Civio, de 8 de julio de 2015: (<http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:08732741-d8ba-41eb-a166-e203b1afb2c/04recomendacionesCIVIO.pdf>) (Fecha de consulta: 5 de abril de 2018)

aunque finalmente dicha tramitación quedó paralizada como consecuencia de la celebración de elecciones generales en diciembre de 2015, lo que produjo una prolongación del Gobierno en funciones hasta mediados de 2016.

Una vez formado el nuevo Gobierno tras la repetición de nuevas elecciones generales en junio de 2016, se volvió a retomar el debate en torno a la necesidad de desarrollar reglamentariamente la LTAIBG para garantizar así la seguridad jurídica de la misma concretando procedimientos y conceptos. Precisamente, esta demanda social por puntualizar las disposiciones sobre transparencia y acceso a la información se ve reflejada en el compromiso de desarrollo reglamentario adquirido en el Tercer Plan de Gobierno Abierto 2017-2019, que España ha aprobado en el marco de la Alianza para un Gobierno abierto en junio de 2017. En concreto, el compromiso 3.5 del Tercer Plan reconoce que con el desarrollo reglamentario de la LTAIBG “se pretende acotar conceptos, precisar disposiciones de la ley e incrementar la seguridad jurídica reforzando así la transparencia desde la doble perspectiva de la publicidad activa y del ejercicio del derecho de acceso”.

Pese a tratarse de un reglamento de desarrollo de la LTAIBG, realmente sólo considera el Título primero de esta ley, es decir, la “transparencia de la actividad pública”, que engloba, como ya se ha considerado, tanto la publicidad activa como el acceso a la información pública. Por ello, se establecen como objetivos prioritarios<sup>275</sup> a incluir en el reglamento los siguientes:

1. Aclarar el alcance de las obligaciones previstas en la norma y facilitar su cumplimiento asegurando así la mayor transparencia posible en la actuación

- 
- Alegaciones de Access Info Europe, de 10 de julio de 2015: (<http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:1072ef21-6aa5-4f1e-b977-0ba15e6853b1/05recomendacionesACCESSINFO.pdf>) (Fecha de consulta: 5 de abril de 2018)
  - Alegaciones de Transparencia Internacional España, de 26 de julio de 2015: (<http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:bcc59a1c-51da-4b75-bea8-6b6b3ab49fd6/06recomendacionesTI.pdf>) (Fecha de consulta: 5 de abril de 2018)
  - Informe del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de 2 de septiembre de 2015: (<http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:94e2c2b4-9f2b-4b2b-b8fa-4ace7025c23d/07informeCTBG.pdf>) (Fecha de consulta: 5 de abril de 2018)

<sup>275</sup> Los objetivos previstos del reglamento de desarrollo de la LTAIBG aparecen en la ficha informativa que elabora la Secretaría de Estado de función pública con motivo de la consulta pública previa a la elaboración del proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla parcialmente la LTAIBG. Puede consultarse en: [http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/ParticipacionCiudadana/ParticipacionProyectosNormativos/proyectoRDTransparencia.html](http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/ParticipacionCiudadana/ParticipacionProyectosNormativos/proyectoRDTransparencia.html) (fecha de consulta: junio 2018)

de la Administración Pública, así como, facilitar de forma eficaz el acceso de los interesados a la información pública.

2. Concretar y precisar plazos y trámites, evitando dilaciones innecesarias o dudas interpretativas.
3. Precisar conceptos jurídicos indeterminados que limiten la aplicación restrictiva de las causas de inadmisión o límites del derecho de acceso a la información pública.
4. Adaptarse a la jurisprudencia y criterios del CTBG y de la AEPD
5. Asegurar la aplicación de los principios de buena regulación del art. 129 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

Siguiendo lo dispuesto en el art. 133 de la ley 39/2015 de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común (LPAC, en adelante) y en el art. 26 de la ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se sometió a consulta pública previa la elaboración del proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla parcialmente la LTAIBG. Esta consulta tenía por objeto recabar la opinión de ciudadanos, organizaciones y asociaciones antes de la elaboración del proyecto normativo. En concreto, el entonces Ministerio de Hacienda y Función Pública abrió un primer plazo para la presentación de alegaciones desde el 14 de julio hasta el 30 de julio de 2017, y un segundo plazo desde el 1 de septiembre hasta el 15 de septiembre del mismo año. La forma de presentación de estas alegaciones debía hacerse a través de un formulario creado al efecto en el Portal de Transparencia estatal, y en concreto, en el enlace previsto para la “participación pública en proyectos normativos”.

Entre los dos plazos de consulta pública se recibieron alrededor de cuarenta aportaciones tanto de organizaciones y asociaciones como de ciudadanos particulares, que fueron tenidas en consideración para la redacción del borrador de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de LTAIBG.

En un primer momento, se barajaron tres posibles alternativas:

1. Seguir con la tramitación del borrador del reglamento ya iniciada entre 2014 y 2015.

2. Esperar a la eventual modificación de la LTAIBG
3. No proceder al desarrollo reglamentario.

La primera alternativa, se descartó puesto que se consideró más adecuado iniciar de nuevo la tramitación del proyecto de Real Decreto para así contar con el mayor debate posible, sometiéndolo a la consulta previa en virtud del art. 133 de LPAC y al posterior trámite de información pública. Además, desde la tramitación anterior, tanto el CTBG como la AEPD han venido adoptando diversos criterios interpretativos de la ley que han de ser tenidos en cuenta en el futuro reglamento de desarrollo.

Precisamente, el tiempo transcurrido desde que entró en vigor la LTAIBG hace aconsejable no demorar más tiempo la aprobación de su reglamento de desarrollo. Por este motivo, se ha descartado también la segunda alternativa que defendía esperar hasta que se aprobara la Ley integral de lucha contra la corrupción y protección de los denunciantes<sup>276</sup> que prevé la modificación de la LTAIBG.

Del mismo modo, el tiempo transcurrido sin desarrollo reglamentario hace descartable la tercera de las alternativas previstas, ya que iría contra el propio principio de seguridad jurídica necesario para una aplicación uniforme y eficaz de la ley.

Por todo ello, se optó por proceder a la tramitación del borrador de reglamento de forma *ex novo*, pero teniendo en consideración los antecedentes e informes ya recibidos con ocasión de la tramitación que tuvo lugar entre 2014 y 2015.

La última versión disponible de borrador de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la LTAIBG data de 28 de febrero de 2019<sup>277</sup>. En la memoria del análisis del impacto normativo se manifiesta la oportunidad de su aprobación tanto por el tiempo ya transcurrido desde la entrada en vigor de la ley, así como por tratarse de un escalón imprescindible facilitador del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y garantista del ejercicio del derecho de acceso.

El proyecto de reglamento está compuesto por cuarenta artículos estructurados en cuatro capítulos y cinco disposiciones adicionales. El capítulo primero (arts. 1 a 4)

---

<sup>276</sup> BOCG, Congreso, XII Legislatura, 122/000022 Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes. Núm. 33-1. 23 de septiembre de 2016.

<sup>277</sup> Puede consultarse este borrador en el Portal de Transparencia estatal, en concreto en: [https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:4ca24a84-5566-4ffd-8adc-66fbd3ff8be/22-1\\_texto\\_BorradorRDT\\_28-02-19.pdf](https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:4ca24a84-5566-4ffd-8adc-66fbd3ff8be/22-1_texto_BorradorRDT_28-02-19.pdf) (Fecha de consulta: agosto 2019)

recoge las disposiciones generales de la norma, esto es: su objeto (desarrollo de la LTAIBG) y su ámbito de aplicación, que amplía y concreta lo establecido por la ley. En este sentido, se ha optado por agrupar en cuatro bloques los sujetos del sector público para diferenciar sus obligaciones de publicidad activa. Así, por ejemplo, en el art. 2, se distinguen dentro del ámbito de aplicación del reglamento, por un lado, los sujetos que tienen consideración de Administración Pública de acuerdo con la ley; por otro lado, las sociedades mercantiles a las que se refiere el art. 2.1.g) de la ley, así como las fundaciones estatales; las asociaciones constituidas por la Administración General del Estado, así como las corporaciones de derecho público de ámbito estatal, en lo relativo a sus actividades de derecho administrativo.

A la espera de la aprobación de una norma sobre protección de los denunciantes, a la que haremos alusión en el siguiente epígrafe, en el proyecto de reglamento cuando se hace referencia a la obligación de publicidad activa que poseen los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y otras entidades privadas, se opta por hacer una referencia de forma genérica al art. 3 de la LTAIBG, puesto que está previsto que los sujetos incluidos en este precepto sean ampliados.

En lo que atañe a la obligación de suministrar información del art. 4 de la LTAIBG de personas que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas y adjudicatarios de contratos, el reglamento exige la concreción de estas obligaciones. Igualmente, se prevé la concreción de los mecanismos de seguimiento en los contratos, conciertos o instrumentos de relación con el sector público. No obstante, la falta de esta concreción no eximirá de su obligación de suministro de la información.

El capítulo II del proyecto de reglamento versa sobre la publicidad activa, y se divide en cinco secciones, en función de a quiénes son aplicables dichas obligaciones:

- Sección primera (arts. 5 y 6): sobre disposiciones generales aplicables a todos los sujetos obligados.

Se alude a la necesaria publicación de la información por medios electrónicos, páginas web o Portal de Transparencia y el uso de un lenguaje sencillo y comprensible para la ciudadanía. Igualmente, se precisa la necesidad de datar la publicación de la información y la actualización, en su caso.

Asimismo, siguiendo las recomendaciones dadas por la AEPD<sup>278</sup>, se recuerda que las obligaciones de publicidad activa estarán limitadas en función de lo recogido en los arts. 14 y 15 de la LTAIBG.

- Sección segunda (art. 7 a 10): sobre obligaciones de publicidad activa del sector público estatal

Establece como información sujeta a la obligación de publicidad, aquella cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actividad pública, enumerando un mínimo de materias que siempre estará sujeta a esta obligación de publicidad.

En el art. 10 de la LTAIBG se indica la necesaria creación de un Portal de Transparencia, siendo este reglamento el que concreta en su art. 8 los sujetos obligados a publicar su información a través de este instrumento, que deberá siempre garantizar la homogeneización de dicha información.

Se trata este, de uno de los aspectos más desarrollados por el reglamento, puesto que la LTAIBG se centraba en la mera creación del Portal de Transparencia, motivo por el cual era necesario y ampliamente demandado una regulación más exhaustiva del contenido que debía publicarse en el Portal, de la forma en la que debía hacerse, así como de la necesidad de garantizar la unidad de información y su actualización. Precisamente, el art. 9 del reglamento enumera un conjunto de fuentes de información centralizada de las que se nutrirá el Portal de Transparencia garantizando una unidad de información, entre las que se citan: El Secretariado del Gobierno del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, la Plataforma de Contratación del Sector Público, la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda, las Bases de Datos de Convenios y encomiendas, la Base del Registro estatal de órganos e instrumentos de Cooperación, la Base de Datos nacional de Subvenciones y la Oficina de conflictos de Intereses.

---

<sup>278</sup> Se puede consultar el informe de la AEPD sobre el proyecto de reglamento en el portal de la transparencia estatal, en concreto: <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:e3f7fdcb-70bb-4d0b-b28c-8bfb57a64038/02informeAEPD.pdf> (fecha consulta: agosto 2018)

Otro de los aspectos que urge concretar es el referente a los plazos, y en lo que respecta a la actualización de la información pública, el proyecto de reglamento determina la necesaria actualización trimestral por defecto, salvo que exista la posibilidad de plazos más breves o no sea posible (por ejemplo los presupuestos generales del Estado, se publicarán anualmente). De igual modo, se concretan otros plazos de publicación como:

- Planes y programas: dentro del mes siguiente a su aprobación, salvo que una norma con rango de ley establezca un plazo diferente, y deberá publicarse también el grado de cumplimiento y resultados de los mismos, dentro de los seis meses siguientes a su vencimiento.
  - Documentos sometidos a información pública: en el momento de iniciarse el trámite de información pública.
  - Contratos: de forma automática una vez que sea accesible la misma a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público. Dependiendo de la categoría de contrato los plazos variarán, así pues, con carácter al menos trimestral para los contratos menores o basados en acuerdos marco; y anualmente los que hacen referencia a datos estadísticos de contratación.
  - Retribuciones anuales de altos cargos: en el primer trimestre de cada año respecto de las retribuciones percibidas en el ejercicio inmediatamente anterior.
- Sección tercera (art 11): sobre obligaciones de publicidad activa de las corporaciones de derecho público.

Precisamente el alcance de la LTAIBG en lo que respecta a este tipo de publicidad fue una de las dudas y aportaciones más repetida en la fase de consulta previa, de ahí que fuera absolutamente necesario concretar la información mínima que debía ser publicada por estas corporaciones. Así, el art. 11 del proyecto de reglamento aclara que será objeto de publicación como mínimo: sus funciones, normativa que les son aplicables, su estructura y

organigrama, así como el inventario de las actividades de tratamiento de datos personales cuando se hagan en el ejercicio de potestades de derecho público. Igualmente, será también objeto de publicación aquella información de carácter económico y presupuestario (contratos, convenios, subvenciones y ayudas públicas percibidas).

- Sección cuarta (arts. 12 a 15): sobre obligaciones de publicidad activa de los partidos políticos, organizaciones sindicales, organizaciones empresariales y las entidades privadas.

Como ya se comentó en el análisis de la LTAIBG, en su art. 3.b) se menciona a las entidades privadas vinculadas económicamente con la administración a través de ayudas o subvenciones públicas, como otro de los sujetos obligados a proporcionar publicidad activa. En virtud de ello, el art. 12 del reglamento puntualiza que tendrán la consideración de entidades privadas las personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica contempladas en el art. 11.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que no formen parte del sector público. Al mismo tiempo, se determinan los criterios para aplicar de forma correcta los umbrales económicos establecidos por la ley para este tipo de entidades, y se fija la obligación de publicidad desde la fecha de concesión de la subvención con la información correspondiente a ese año natural, permaneciendo publicada durante los cuatro años siguientes.

Si la obligación de publicidad recae en partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales, el reglamento determina que dicha obligación tendrá carácter permanente.

En el art. 14 del reglamento se aclaran algunos conceptos indeterminados que figuran en la ley. De esta manera, se concreta, por ejemplo, el concepto de “responsables” al que alude el art. 6 de la LTAIBG; y se incorpora como información económica y presupuestaria objeto de publicación aquella que permita reflejar adecuadamente el destino dado a los fondos públicos recibidos.

En lo referente a los medios de publicación, se prevé la misma por medios electrónicos e introduce la posibilidad de que las Pymes cumplan con sus

obligaciones sobre contratos, subvenciones y convenios a través del Portal de Transparencia.

- Sección quinta (art. 16): Control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa.

En el único artículo que compone esta sección, se pone de manifiesto que la potestad para controlar las obligaciones de publicidad activa le corresponde al CTBG.

El capítulo III del reglamento versa sobre el otro gran pilar de la transparencia de la actividad pública, es decir, sobre el derecho de acceso a la información pública. Este capítulo se divide en cinco secciones:

- Sección primera (arts. 17 a 19): sobre la iniciación del procedimiento de acceso a la información pública.

Se establece que sólo podrá ser objeto de una solicitud de acceso aquella información que haya sido elaborada o adquirida en el ejercicio de las funciones, por alguno de los sujetos incluidos en el art. 2.1. de este reglamento. Entendiendo que el ejercicio de este derecho se entenderá sin perjuicio de otros derechos como el de petición o de otros mecanismos de información (servicio de atención al ciudadano, sistema de quejas y sugerencias, consultas o peticiones de información general sobre el funcionamiento de los servicios públicos).

Es precisamente en el reglamento donde encuentra sentido incluir la forma y el contenido que debe tener dicha solicitud para su presentación. Así, el art. 18 del proyecto determina el contenido de la solicitud, el lugar donde podrá presentarse (en todos los lugares previstos con carácter general en la LPAC), así como el plazo de 10 días con carácter general requerido para la remisión de la solicitud al órgano en cuyo poder se encuentra la información.

Igualmente, como todo procedimiento administrativo, se prevé la posibilidad de subsanar cualquier deficiencia formal de la solicitud o aclarar cualquier dato que impida la identificación. Para ello, se establece un plazo

de 10 días, con indicación de la suspensión del plazo para dictar resolución, especificando que en caso de no responder se le tendrá por desistido.

- Sección segunda (arts. 20 a 26): sobre causas de inadmisión

Las causas de inadmisión ha sido igualmente una de las cuestiones más criticadas en la fase de consulta previa de este proyecto de real decreto<sup>279</sup>, por lo que se ha visto conveniente garantizar que la interpretación de las causas de inadmisión sea más restrictiva. Para ello, en el reglamento se acotan conceptos basándose en la experiencia ya dada con la aplicación de la ley, e incorporando los criterios del CTBG.

Por ejemplo, la causa de inadmisión referida en el art. 18.1.a) de la LTAIBG sobre información en curso de elaboración o de publicación en general, requiere ahora con el reglamento la obligatoriedad de informar al solicitante sobre el plazo previsto de terminación y su modo de publicación. Asimismo, la causa de inadmisión referente al carácter auxiliar o de apoyo de la información, deberá seguir el criterio 6/2015 del CTBG por el que se exige la concurrencia, entre otras, de alguna de las siguientes circunstancias:

- a) que contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.
- b) que tenga el carácter de texto preliminar o borrador y aún no revista la consideración de final.

---

<sup>279</sup> *Acces Info Europe* y *Coalición Pro acceso* han sido de las más críticas en lo que a la existencia de causas de inadmisión se refiere, y así lo han hecho constar tanto en la consulta pública previa del proyecto de real decreto, como en diferentes foros públicos y debates. “de acuerdo con los estándares internacionales, incluyendo la Convención de Acceso a los Documentos Oficiales del Consejo de Europa, nunca deberían existir razones previas que permitan no procesar solicitudes de acceso a la información, sino más bien cada solicitud debería tenerse en cuenta y deberían darse razones formales en caso de denegar el acceso a la información. Los estándares internacionales no permiten exclusiones que partan de la definición de información; y aun así, el artículo 18 limita precisamente y de forma muy amplia los documentos que pueden ser solicitados. Es un artículo inaceptable que debería ser derogado con el fin de acercar la ley de transparencia española a los estándares internacionales y específicamente a la Convención de Acceso a los Documentos Oficiales del Consejo de Europa” [https://www.access-info.org/wp-content/uploads/2015\\_07\\_10\\_Comentarios\\_AIE\\_Reglamento.pdf](https://www.access-info.org/wp-content/uploads/2015_07_10_Comentarios_AIE_Reglamento.pdf) (Fecha consulta: agosto de 2018)

c) que se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.

d) que se refiere a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.

Del mismo modo, siguiendo otro criterio del CTBG, el 7/2015, se precisa el concepto “reelaboración” en los supuestos de causa de inadmisión de la solicitud de acceso a la información por acciones que requiera una acción previa de reelaboración. En tal sentido, se entenderá por reelaboración:

- Cuando se pida de forma expresa la elaboración de un análisis, estudio, opinión o dictamen ad hoc o la emisión de un pronunciamiento ex profeso sobre una información pública.
- Agrupar, ordenar, recopilar o sistematizar información procedente de fuentes diferentes y dispersas en el ámbito de ese órgano.
- Cuando haya que tratar una sola fuente de información de múltiples maneras para poder obtener la información solicitada, cuando dicha fuente no estuviera preparada para extraer la información con parámetros predefinidos adecuados.
- Cuando carezca de medios precisos para extraer y explotar esa información.

Sobre la causa de inadmisión del art. 18.1. d) de la LTAIBG referente a aquellos casos en los que no es posible identificar al órgano o entidad competente, el reglamento exige que se indique el órgano o entidad que a su juicio es competente para conocer de la solicitud.

En último lugar, el reglamento ha incorporado también el criterio del CTBG en lo referente a las causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información cuando se traten de solicitudes manifiestamente repetitivas, o abusivas no justificadas con la finalidad de transparencia de la ley (art. 18.1. e) de la LTAIBG). En concreto, se ha seguido el criterio 3/2016 del CTBG para poder concretar precisamente qué debe entenderse como “solicitud

manifiestamente repetitiva”<sup>280</sup> y “solicitud abusiva no justificada con la finalidad de la ley”<sup>281</sup>, puesto que en la práctica, desde la aprobación de la ley, se han inadmitido muchas solicitudes alegando estas causas de forma habitual, de ahí que fuera sumamente necesario delimitar estos conceptos jurídicos indeterminados.

<sup>280</sup> Se entiende que una solicitud es manifiestamente repetitiva cuando, entre otros supuestos:

- Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por la misma o las mismas personas y hubiera sido desestimada mediante resolución firme por la aplicación de alguno de los límites de los artículos 14 ó 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, o inadmitida por concurrir alguna causas previstas en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y no hubiese ninguna modificación en las circunstancias concurrentes.
- Coincida con otras presentadas anteriormente por la misma o las mismas personas y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación de los datos inicialmente ofrecidos o de las circunstancias concurrentes.
- Las personas solicitantes conocieran de antemano la información solicitada por habersele comunicado en un procedimiento distinto al de ejercicio del derecho de acceso tramitado por el órgano o entidad competente.
- Coincida con otra u otras dirigidas por la misma o las mismas personas al mismo órgano o entidad en periodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos, de tal forma que las solicitudes presentadas previamente no hubieran finalizado su tramitación dentro del plazo establecido.
- Cuando ya se hubiera notificado a la persona solicitante de la información y justificado que la solicitud es de respuesta imposible, bien por el contenido o por razones de competencia.

Redacción art. 25.2 del borrador de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la LTAIBG- versión 28 de febrero de 2019- disponible en: [https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:4ca24a84-5566-4ffd-8adc-66fbdf3ff8be/22-1\\_texto\\_BorradorRDT\\_28-02-19.pdf](https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:4ca24a84-5566-4ffd-8adc-66fbdf3ff8be/22-1_texto_BorradorRDT_28-02-19.pdf). (Fecha consulta: julio 2019); conforme al criterio 3/2016 del CTBG

<sup>281</sup> Se entiende que una solicitud es abusiva cuando, entre otros supuestos:

- Pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el art. 7.2 del Código Civil.
- Requiriera, para ser atendida, un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendando, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y objetiva. En este caso, deberá motivarse debidamente en la resolución de inadmisión las razones técnicas, organizativas, funcionales o presupuestarias por las que no sea posible suministrar la información solicitada.
- Suponga un riesgo concreto, previsible y definido para los derechos de terceras personas.
- Sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

Se entiende que una solicitud no está justificada con la finalidad de la ley cuando, entre otros supuestos:

- No tenga como resultado someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones públicas, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y objetiva.
- Cuando tenga como resultado obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición de la misma establecida en el art. 13 de la LTAIBG.
- Cuando pudiera tener por objeto la comisión de un ilícito civil o penal o una infracción administrativa.

Redacción art. 26.2 y 3 del borrador de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la LTAIBG- versión 28 de febrero de 2019- disponible en: [https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:4ca24a84-5566-4ffd-8adc-66fbdf3ff8be/22-1\\_texto\\_BorradorRDT\\_28-02-19.pdf](https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:4ca24a84-5566-4ffd-8adc-66fbdf3ff8be/22-1_texto_BorradorRDT_28-02-19.pdf). (Fecha consulta: julio 2019); conforme al criterio 3/2016 del CTBG.

- Sección tercera (arts. 27 a 31) sobre tramitación y resolución.

En esta sección del reglamento, entre otras cuestiones, se ha visto conveniente dar respuesta a otra de las grandes demandas que se ha venido exigiendo desde la aprobación de la LTAIBG que no es otra que la de aplicar de forma restrictiva los límites previstos en el art. 14 de la ley, asegurando para ello una aplicación justificada y proporcionada, impidiendo así su invocación automática e incidiendo en la necesidad de motivación. De este modo, el art. 28 del reglamento establece que “sólo se denegará el acceso a la información pública afectada por alguno de los límites enumerados en el art. 14 de la LTAIBG, mediante resolución motivada y proporcionada atendiendo a la circunstancia del caso concreto, en la que quede acreditado el perjuicio concreto o racionalmente previsible, definido y evaluable para el interés protegido por el límite y no exista un interés público o privado superior que justifique el acceso”.

Por otro lado, para asegurar el carácter excepcional de la aplicación de estos límites, se precisa también que dichas limitaciones sólo serán de aplicación durante el periodo de tiempo determinado por las leyes o en tanto se mantenga la razón que las justifique.

En esta sección del reglamento, también es interesante destacar la precisión que se hace de quiénes son los órganos competentes para resolver una solicitud de acceso a la información, así como, la concreción de otros aspectos como, por ejemplo, la necesidad de garantizar la integridad, autenticidad y fiabilidad de la información suministrada.

- Sección cuarta (arts. 32 a 33) sobre publicidad de las resoluciones:

El reglamento fija semestralmente como periodo obligatorio para publicar en el Portal de la Transparencia aquella información solicitada con mayor frecuencia que haya sido concedida en el ejercicio del derecho de acceso y cuyo conocimiento resulte relevante para que los ciudadanos conozcan cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

Se establece igualmente, que dicha publicación se realizará previa disociación de los datos de carácter personal.

- Sección quinta: (arts. 34 a 36) sobre el régimen de impugnaciones.

En lo referente al régimen de impugnaciones, como es lógico, el reglamento contempla la reclamación potestativa ante el CTBG en virtud del art. 24 de la LTAIBG, en sustitución de los recursos administrativos conforme a ley 39/2015 de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común. Se hace así una mención expresa a la nueva ley de procedimiento, ya que cuando entró en vigor la LTAIBG aún no se había aprobado la reforma de la antigua ley de procedimiento administrativo que databa de 1992.

El reglamento también concreta cuál debe ser el medio electrónico donde debe ser publicadas las resoluciones del CTBG, siendo este la web institucional del propio Consejo y dando acceso a través del Portal de la Transparencia.

El proyecto de reglamento finaliza con el Capítulo IV que versa sobre las Unidades de Información de Transparencia (UIT, en adelante). Además de desarrollar las funciones de estas unidades de acuerdo con el art. 21 de la ley, se hace una diferenciación entre las UIT departamentales, las singulares y la central. La primera de ellas hace referencia a las competentes en el ámbito de cada departamento ministerial; por su parte, las UIT singulares surgen como una posibilidad de creación en el ámbito de órganos, organismos o entidades con rango mínimo de dirección general cuando así lo exija su nivel de competencia, grado de independencia y volumen de solicitudes de información que reciban. Y en último lugar, se encuentra la UIT central encargada en el ámbito de la AGE de dar apoyo y soporte en la coordinación de la UIT; de la gestión, diseño y coordinación del Portal de Transparencia; así como de la elaboración de guías facilitadoras de sus funciones por las UIT.

Este capítulo finaliza con la forma de elaboración de mapas de contenidos descrita también en el art. 21.2.g) de la LTAIBG, siendo ésta una herramienta que permite identificar y facilitar el conocimiento de los contenidos y documentos que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones por parte de la AGE,

con independencia del sistema de gestión documental que las genere, su soporte, localización y nivel de acceso.

El desarrollo reglamentario de una ley que fue aprobada en diciembre de 2013, debería ser una cuestión primordial en la agenda normativa de nuestro país. Ya en el III Plan de Gobierno Abierto de España para el período 2017-2019, como tuvimos ocasión de analizar pormenorizadamente en el capítulo segundo de este estudio, figuraba como uno de los compromisos asumidos por el ejecutivo, el desarrollo reglamentario de la LTAIBG. Sin embargo, el bloqueo político provocado por la falta de acuerdo de nuestros representantes para formar Gobierno, tras las elecciones generales de abril de 2019 y actualmente, tras la repetición electoral en noviembre de 2019; está haciendo aún más complicada la agilización en la aprobación de leyes y otra normativa de gran importancia, entre las que figura el reglamento de desarrollo de esta Ley.

#### 3.1.1.4. *Otra normativa*

Hasta ahora se ha realizado un estudio *grosso modo* de la normativa vigente en materia de transparencia, siendo la LTAIBG la norma de referencia en todo lo concerniente a esta cuestión desde que entrara en vigor. No obstante, como ya se ha indicado, en septiembre de 2016 el grupo parlamentario de Ciudadanos presentó una proposición de Ley Integral de lucha contra la corrupción y protección de los denunciantes<sup>282</sup>, la también conocida popularmente como “Ley ómnibus contra la corrupción”, que finalmente no llegó a aprobarse en el Parlamento<sup>283</sup>.

---

<sup>282</sup> Para un estudio más pormenorizado sobre la propuesta de ley de lucha integral contra la corrupción y protección de los denunciantes, así como los cambios que plantea en la LTAIBG, véase: CAMPOS ACUÑA, MARÍA CONCEPCIÓN., “Modificación de la ley de transparencia en la propuesta de Ley de lucha integral contra la corrupción y protección de los denunciantes”, en *Revista el consultor de los ayuntamientos*, núm. 2, 2018, págs. 119-126.

<sup>283</sup> De forma sintetizada, las modificaciones de la LTAIBG más relevantes que planteaba la Ley Integral de lucha contra la corrupción y protección de los denunciantes, plasmadas en su disposición adicional cuarta, hacían referencia a:

- Extensión del ámbito de aplicación a las sociedades o fundaciones en las que el sector público ejerciera una influencia dominante y a las fundaciones y asociaciones vinculadas o dependientes de los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones empresariales y a los lobbistas.
- Se incluía a los beneficiarios de subvenciones como sujetos obligados a suministrar información, estableciéndose un régimen coercitivo en caso de incumplimiento.
- Se ampliaban las obligaciones de publicidad activa de las Administraciones Públicas, incluyendo la publicación de los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijaran objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución.

Si bien, después de la no aprobación de la proposición de Ley de Ciudadanos, actualmente<sup>284</sup> España sigue sin una Ley sobre protección de los denunciantes, esta situación no podrá mantenerse por mucho más tiempo. El carácter multinivel de nuestro ordenamiento jurídico nos lleva a la obligatoriedad de trasponer la recién aprobada por el Consejo de la Unión Europea, el pasado 7 de octubre de 2019, Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de protección de los denunciantes de corrupción<sup>285</sup>, a los que comúnmente se denominan *whistleblowers*, siguiendo su traducción inglesa. Para que España y el resto de Estados miembros traspongan lo contenido en esta Directiva europea disponemos de un margen de dos años, es decir, hasta finales de 2021.

La redacción de la Directiva muestra unas pautas genéricas para que las leyes nacionales puedan adaptarlas a su idiosincrasia. Así pues, esta Directiva sitúa como objeto de denuncia cualquier actuación que suponga una vulneración del Derecho de la

- 
- Modificaba la configuración del derecho de acceso a la información: en concreto, además de incorporar una serie de principios rectores sobre este derecho, incorporaba dos cuestiones muy demandadas por la Sociedad civil: Por un lado, la aplicación restringida de los límites para el acceso del art. 14, siendo sólo limitado cuando la información posea carácter reservado o protegida por ley. Y, por otro lado, se modificaba el tan criticado silencio negativo imperante, pasando a ser positivo o estimatorio cuando haya transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa.
  - Se reconocían nuevas funciones del CTBG, donde si duda la más relevante, y que vendría a introducir un nuevo Capítulo (Capítulo IV) al Título I de la LTAIBG, era la atribución de potestad sancionadora.
  - La creación del Registro de lobistas y lobbies
  - Finalmente, esta proposición de ley pretendía también una reforma en profundidad del CTBG, no tan sólo en sus funciones, sino también en lo relativo a su propia estructura con el objetivo de garantizar su independencia. Por este motivo, se preveía un nuevo procedimiento sobre la forma de designación de su presidente a través del Congreso de los Diputados, y no por el Gobierno como sucede actualmente, siendo elegido por mayoría de tres quintos, y por un periodo no renovable de cinco años, entre personas de reconocido prestigio en posesión de un título universitario superior y competencia profesional en materias análogas o relacionadas con las funciones del Consejo, a propuesta de los Grupos Parlamentarios y previa comparecencia de los candidatos para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados. Igualmente, la composición del propio Consejo también era objeto de reforma, pasando ser de seis miembros elegidos entre personas representantes de la sociedad civil cuya trayectoria o experiencia se desarrolle en materias relacionadas con la transparencia, el acceso a la información pública y su reutilización, y/o entre representantes de entidades cuyo objeto social tenga relación con dichas materias, elegidos por el Congreso de los Diputados, en los términos que prevea el Reglamento de la Cámara, y previa comparecencia ante la Comisión correspondiente de los candidatos propuestos.

Obviamente, todos estos cambios de funciones y estructura del CTBG hubiera hecho igualmente necesario una modificación del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre por el que se aprueba el Estatuto del CTBG.

<sup>284</sup> Se entiende por “actualmente” la fecha de última revisión de esta tesis doctoral, siendo noviembre de 2019.

<sup>285</sup> Al momento de impresión de esta tesis doctoral (noviembre de 2019) aún no había sido publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, por lo que se puede consultar el texto provisional en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-78-2019-INIT/es/pdf>

Unión Europea, y en lo que respecta a los denunciantes, exige que deban tener alguna relación con el denunciado, aunque entendida ésta de una forma muy amplia. Asimismo, no se prevén las denuncias anónimas (hecho éste que sí podrá incorporar cada Estado miembro en la trasposición), pero sí se indica expresamente la obligatoriedad de garantizar la confidencialidad de la identidad del denunciante.

Por último, además de una serie de derechos de información y asesoramiento jurídico<sup>286</sup> garantizados para los denunciantes, la Directiva europea incorpora una previsión de suma importancia y con un gran carácter innovador: la inversión de la carga de la prueba en el caso de represalias, debiendo justificar quien adopte la medida que perjudica al denunciante que no lo ha hecho en concepto de represalia. La finalidad de esta medida radica precisamente en una mayor protección del denunciante.

### 3.2. *Ámbito Autonómico*<sup>287</sup>.

A nivel autonómico la mayor parte de los territorios cuenta con su propia normativa en materia de transparencia<sup>288</sup>. Algunas de estas normas, al igual que ocurre con su homóloga estatal, pretenden ser ambiciosas en su objeto y erigirse como ley de gobierno abierto y no sólo como una ley de transparencia. En la siguiente tabla se

---

<sup>286</sup> “Los Estados miembros deben garantizar que se facilite información pertinente y exacta a ese respecto de manera clara y fácilmente accesible al público en general. Debe estar disponible un asesoramiento confidencial, imparcial, individual y gratuito sobre si, por ejemplo, la información en cuestión entra dentro del alcance de las normas aplicables sobre protección de los denunciantes, sobre qué canal de denuncia puede ser mejor utilizar y sobre los procedimientos alternativos disponibles en caso de que la información no entre dentro del alcance de las normas aplicables, la llamada «señalización» (*signposting*) o indicación del canal. El acceso a este asesoramiento puede ayudar a garantizar que las denuncias se realicen a través de los canales apropiados y de manera responsable, y que las infracciones e irregularidades se detecten en tiempo oportuno o que incluso puedan evitarse. Tal asesoramiento e información podrían proporcionarse por un centro de información o por una autoridad administrativa única e independiente. Los Estados miembros pueden decidir ampliar dicho asesoramiento al asesoramiento jurídico. [...] Las autoridades competentes deben prestar a los denunciantes el apoyo necesario para que puedan disponer de protección efectiva. En particular, deben facilitarles las pruebas o documentación de otro tipo que sean necesarias para confirmar ante otras autoridades u órganos jurisdiccionales que se ha producido una denuncia externa. (§89 y §90)

<sup>287</sup> Una parte importante de este epígrafe ha sido objeto de publicación previa por la misma autora de esta tesis doctoral en: MONTERO CARO, MD., “Balance de la configuración autonómica de la transparencia en España”, en *Revista Española de la Transparencia*. Núm. 8, 2019, págs. 137-157.

<sup>288</sup> Existen numerosos estudios que profundizan sobre la regulación de la transparencia y acceso a la información pública en las Comunidades Autónomas, pero por su calidad podemos destacar, entre otros: RIDAO MARTÍN, J., “La regulación de la transparencia y del acceso a la información pública en la esfera autonómica. Un estudio comparado” en *Revista General de Derecho Constitucional*. Núm. 19, 2014, págs.1-21 y RUÍZ-RICO. C., “Transparencia y participación en el derecho autonómico: un análisis constitucional”, en *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm 6, 2014.

muestra, siguiendo un criterio alfabético, las diferentes leyes que se han aprobado en el ámbito autonómico sobre esta materia.

**Tabla 11: Legislación autonómica en materia de transparencia**

Comunidad Autónoma	Norma principal	Normativa de desarrollo
<b>Andalucía</b>	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía	Decreto 289/2015, de 21 de julio, por el que se regula la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales
		Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía
		Resolución de 8 de marzo de 2016, por la que se crea un Registro General de Documentos
		Orden de 1 de febrero de 2017, por la que se nombran los miembros titulares y suplentes de la Comisión Consultiva de la Transparencia y la Protección de Datos de Andalucía
<b>Aragón</b>	Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón	DECRETO 32/2016, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y de Funcionamiento del Consejo de Transparencia de Aragón
		Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas
		Ley 6/2017, de 15 de junio, de Cuentas Abiertas de Aragón
<b>Canarias</b>	Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información Pública de Canarias	Ley 8/2015, de 1 de abril, de cabildos insulares (Título III, Capítulo II, artículo 95 y siguientes)
		Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (Título II, Capítulo II, artículo 22 y siguientes)
		Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana
<b>Cantabria</b>	Ley de Cantabria 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública	
<b>Castilla – La Mancha</b>	Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla- La Mancha	Acuerdo de 09/05/2017, del Consejo de Gobierno, por el que se fija la obligación de publicar las agendas de los altos cargos y asimilados en el ámbito de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos
		Acuerdo de 30/05/2017, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Proyecto de Datos Abiertos de Castilla-La Mancha
<b>Castilla y León</b>	Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León	Decreto 7/2016, de 17 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León.
<b>Cataluña</b>	Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña	Decreto 111/2017, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública
		Decreto 102/2015, de 11 de junio, de nombramiento de los miembros de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la

		Informació Pública designados por el Parlament de Catalunya
		Decreto 169/2014, de 23 de diciembre, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Transparencia y Acceso a la Información Pública (modificado por Decreto 239/2015, de 10 de noviembre)
<b>Comunidad Foral de Navarra</b>	Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.	Decreto Foral 7/2017, de 1 de febrero, por el que se nombra a la Presidencia y a los miembros del Consejo de Transparencia de Navarra
	Ley Foral 11/2012 de la Transparencia y del Gobierno Abierto (legislación consolidada, ya incluidas las modificaciones)  Modificada por la Ley Foral 5/2016, de 28 de abril	Acuerdo de 26 de junio de 2017, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se aprueban las normas de organización y funcionamiento del Consejo de Transparencia de Navarra
<b>Comunidad Valenciana</b>	Ley 2/2015, de 2 abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana	Modificadoras de la Ley 2/2015
		Modificación de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana introducida por la Ley 10/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat.  Ley 2/2016, de 4 de marzo, de la Generalitat, de modificación de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana
		Ley 5/2016, de 6 de mayo, de cuentas abiertas para la Generalitat Valenciana
		Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat  DECRETO 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
<b>Extremadura</b>	Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura	Ley 18/2015, de 23 de diciembre, de cuentas abiertas para la Administración Pública Extremeña
<b>Galicia</b>	Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno de Galicia	Resolución de 1 de diciembre de 2016 por la que se dispone la publicación de la modificación del Reglamento interno de la Comisión de la Transparencia de Galicia.
<b>Islas Baleares</b>	Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears	Decreto 24/2016 de 29 de abril, de creación y de atribución de competencias a la Comisión para la resolución de las reclamaciones en materia de acceso a la información pública
		Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears.
		Ley 3/2017, de 7 de julio, de modificación de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, para introducir medidas de transparencia y participación

<b>La Rioja</b>	Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de la Rioja		
<b>Madrid</b>	Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid		
<b>Melilla</b>	Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Ciudad Autónoma de Melilla		
<b>Región de Murcia</b>	Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia	Modificadoras de la Ley 12/2014:	Ley 12/2015, de 30 de marzo de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de la Región de Murcia
			Ley 7/2016, de 18 de mayo, de Reforma de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

**Fuente:** Elaboración Propia

Llama la atención como País Vasco todavía no cuenta con una ley de transparencia autonómica, más aún teniendo presente que ha sido uno de los territorios donde más se ha implementado medidas sobre gobierno abierto, como fue, por ejemplo, la creación pionera del portal web *Ireki* encargado de impulsar medidas de gobierno abierto, haciendo a Euskadi líder destacado frente al resto de Comunidades Autónomas en lo referente a la calidad de sus portales de datos abiertos. No obstante, El País Vasco, en el momento en el que se redacta este estudio, tienen en trámite un proyecto de ley, por lo que se espera que en un plazo no muy dilatado de tiempo vea la luz la correspondiente norma autonómica, si bien es cierto que el trámite parlamentario ha sufrido numerosas paralizaciones, habiendo pasado más de tres años desde que concluyera, por ejemplo, la fase de conclusiones de la ley vasca. Un caso similar de continuas paralizaciones ha sufrido la recién aprobada Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, de ahí su demora en el tiempo, al que hay que añadir su fecha de entrada en vigor prevista para el 1 de enero de 2020.

Sólo Extremadura, Navarra e Islas Baleares cuentan con normas aprobadas con carácter previo a la LTAIBG, aunque han sido modificadas en los últimos años para adaptarlas a lo contenido en la norma estatal. Precisamente, Extremadura es la única Comunidad Autónoma que emplea el nombre “gobierno abierto”, mientras que el resto

optan por un concepto más bien administrativista como es el de “buen gobierno”, o simplemente se limitan a crear una ley única y exclusiva sobre transparencia pública. En este sentido, podemos diferenciar tres grandes bloques: por un lado, las CCAA que eligen una regulación en exclusividad sobre transparencia pública y/o acceso a la información (Andalucía, Canarias, Cantabria y la Ciudad Autónoma de Melilla); por otro lado, las CCAA que prefieren condensar en una única ley las medidas sobre transparencia y participación (Aragón y Castilla y León), y por último, aquellas CCAA más ambiciosas que, al igual que ocurre en la norma estatal, incluyen junto a la transparencia preceptos referentes al buen gobierno (Cantabria, Castilla La- Mancha, Cataluña, Navarra, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, La Rioja y Murcia).

En lo referente a las funciones asumidas por el CTBG, y tal como se expuso al hablar de la regulación del CTBG en la LTAIBG, cabe recordar que, según lo previsto en la disposición adicional cuarta de la ley estatal, cada Comunidad Autónoma posee la competencia organizativa para crear órganos análogos en su territorio, si bien se permite facultativamente a las CCAA y Ciudades Autónomas, previa firma del correspondiente convenio, atribuir la resolución de las reclamaciones al CTBG estatal. En la tabla 10 aparecen detallados los convenios que el CTBG ha firmado hasta la fecha con las CCAA y Ciudades Autónomas en este sentido, por lo que se hace una remisión expresa a la misma.

*3.2.1. La regulación de la transparencia en Andalucía. La Ley 1/2014, de 24 de junio de Transparencia Pública de Andalucía.*

Con la reforma del Estatuto de Autonomía Andaluz en el año 2007, (EAA, en adelante) se introdujo en la esfera autonómica el fomento de la transparencia y la calidad democrática en diferentes preceptos. Concretamente, en el novedoso Título I, el cual incorpora una Carta de derechos y deberes, se abordan diferentes conceptos relacionados con la calidad democrática, destacando el derecho a la participación en la vida pública (art. 30.1.e), el derecho a una buena administración (art. 31) y todo ello asegurando el derecho de acceso de todas las personas a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (art. 34).

Asimismo, entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma andaluza, se encuentra, por un lado, y según lo dispuesto en el artículo 10 del EAA, el fomento de la calidad democrática facilitando la participación de todas las personas andaluzas en la vida política; conseguir, como objetivo básico, en defensa del interés general, la participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en el ámbito político, en aras de una democracia social avanzada y participativa.

Por su parte, el nuevo Estatuto recoge en su art. 133 como principio de actuación de la Administración de la Junta de Andalucía la obligación de servir con objetividad al interés general y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, racionalidad organizativa, jerarquía, simplificación de procedimientos, desconcentración, coordinación, cooperación, imparcialidad, transparencia, lealtad institucional, buena fe, protección de la confianza legítima, no discriminación y proximidad a los ciudadanos, con sujeción a la Constitución, al Estatuto y al resto del ordenamiento jurídico. Todo ello, requiere del desarrollo legislativo y, como manifestación de la participación ciudadana, el derecho de acceso de la ciudadanía a la Administración de la Junta de Andalucía, comprendiendo en todo caso sus archivos y registros, sin menoscabo de las garantías constitucionales y estatutarias, poniendo a disposición de los mismos los medios tecnológicos necesarios para ello (art. 134 EAA)

El 18 de febrero de 2014 el Consejo de Gobierno andaluz aprobó el proyecto de Ley de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA, en adelante). La intención del gobierno andaluz de poner en marcha una iniciativa legislativa que garantizara la rendición de cuentas del ejecutivo, así como el derecho de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía, se ha venido manifestando desde el año 2012, coincidiendo con el debate iniciado también en la esfera estatal.

A diferencia de la ley estatal y de otras leyes autonómicas, la LTPA no es una norma de Gobierno Abierto<sup>289</sup>, puesto que sólo se ocupa de uno de los tres pilares que lo sustentan, la transparencia. La razón por la cual el legislador andaluz no ha copiado por ejemplo el modelo previo extremeño en lo que a su objeto se refiere, se debe precisamente a que en Andalucía estaba en trámite una ley específica sobre

---

<sup>289</sup> Durante la tramitación parlamentaria de la LTPA el Grupo parlamentario popular defendió la idea de que en la norma se incluyera la materia de Buen Gobierno, siguiendo así la misma estructura que la ley estatal.

participación, que se ha materializado en la reciente Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía.

El Pleno del Parlamento Andaluz aprobó la LTPA el 11 de junio de 2014, pues se retrasó conscientemente hasta después de la entrada en vigor de la norma estatal, para poder así adaptarse a lo contenido en esta última en virtud del carácter de norma básica que, conforme a la previsión del art. 149.1.18º CE, se brinda a la LTAIBG.

La LTPA se estructura en seis Títulos, siete disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una derogatoria y cinco disposiciones finales. El Título I recoge las disposiciones generales de la norma (objeto, definiciones relevantes en materia de transparencia, ámbito de aplicación y demás sujetos obligados, principios básicos, derechos y obligaciones), el Título II se centra en la regulación de la publicidad activa en Andalucía, mientras que el Título III se dedica al derecho de acceso a la información pública. La organización, coordinación y planificación de la transparencia se incluye en el Título V, en el que se contiene todo lo referente a la creación, estructura y funciones del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía. Asimismo, cabe destacar la inclusión de dos títulos novedosos, el Título IV denominado fomento de la transparencia, y el Título VI sobre el procedimiento sancionador en caso de incumplimiento de las obligaciones derivadas de la ley.

Siguiendo una comparativa con la LTAIBG estatal<sup>290</sup>, cabe destacar, como ya se ha indicado anteriormente, que la norma autonómica andaluza viene a regular los dos tipos de publicidad a la que se debe someter el sector público en las nuevas sociedades democráticas avanzadas, siendo estas, la publicidad activa o transparencia y la publicidad pasiva, o más comúnmente conocida como derecho de acceso a la información pública. En lo referente a la publicidad activa, la propia exposición de motivos de la ley la define como “la difusión por propia iniciativa de la información que obra en poder de los poderes públicos. Se trata de posibilitar que la ciudadanía conozca la información que sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad,

---

<sup>290</sup> Para un estudio en profundidad sobre la Ley de Transparencia Pública de Andalucía, y su comparativa con la ley estatal, véase: BARRERO RODRÍGUEZ, C., “La Ley de Transparencia Pública de Andalucía: Sus aportaciones al régimen establecido en el ordenamiento del Estado”. en *Revista Andaluza de Administración Pública*. Sevilla, núm.89, 2014, págs. 41-74. MEDINA GUERRERO, M., “La Ley de Transparencia Pública de Andalucía”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, Sevilla, núm. 88, 2014, págs. 321-330. BELARRA CORROCHATAGUI, J., “Los Consejos de Transparencia Autonómicos en España: ¿Marketing político o vectores de buen gobierno?”, en *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, núm. 6, 2018. págs. 1-13.

implicando una actitud proactiva de los mismos”. Mientras que en lo concerniente al derecho de acceso a la información pública “es la ciudadanía la que toma la iniciativa, recabando de los poderes públicos información que obra en su poder”.

Conviene poner especial énfasis en algunas de las cuestiones más ambiciosas que incorpora la LTPA. Concretamente, la incorporación de un régimen sancionador en el Título VI, tal y como menciona la exposición de motivos, “sitúa a Andalucía en la vanguardia de la transparencia en nuestro país, arbitrando los mecanismos necesarios y adecuados para que la nueva cultura de la transparencia no quede en una mera declaración de intenciones”. Igualmente, el régimen de la publicidad activa es uno de los ámbitos de mayor progreso de la LTPA en relación con la ley estatal, pues incluso se incorporan propuestas que no llegaron a ver la luz en la tramitación de la LTAIBG<sup>291</sup>. En este sentido, además de abundar en el contenido de la información sujeta a publicidad existente en la LTAIBG, incluye información *ex novo* de obligada puesta a disposición en la web de transparencia: “información sobre altos cargos y personas que ejerzan la máxima responsabilidad de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley” (art. 11 LTPA), la “información sobre planificación y evaluación” (art. 12), la “información sobre procedimientos, carta de servicio y participación ciudadana” (art. 14) y “la información sobre contratos, convenios y subvenciones” (art. 15) separada, a diferencia de la norma estatal, de la información económica y financiera.

Adicionalmente a lo expuesto, si hay que subrayar uno de los mayores avances de la ley autonómica andaluza con respecto a la estatal, es sin duda la reducción del plazo de respuesta de la Administración a la solicitud de información pública (un máximo de 20 días prorrogables, frente al mes de la norma estatal). Para comprobar de propia mano el cumplimiento de estos breves plazos dados por la LTPA, se ha visto oportuno iniciar a modo de ejemplo, un trámite de solicitud de acceso a la información pública. Se pretende con ello obtener de propia mano una serie de conclusiones sobre la efectividad del uso de este derecho.

---

<sup>291</sup> Sobre esta cuestión véase, FERNÁNDEZ RAMOS. S., y PÉREZ MONGUIÓ. J.M<sup>a</sup>., *Transparencia, acceso a la información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor. 2014.

El día 14 de julio de 2018, a título personal inicié un trámite para acceder a información pública en el portal web de transparencia de la Junta de Andalucía<sup>292</sup>, concretamente en el apartado “solicitud de información”<sup>293</sup>. Efectivamente, y al igual que ocurre en la esfera estatal, es obligatoria la identificación del solicitante con el nombre y apellidos, correo electrónico y un medio de identificación válido (NIE, DNI o pasaporte), por lo que se descarta directamente la posibilidad de solicitudes iniciadas de forma anónima. No obstante, mientras que en la presentación telemática en el portal estatal de transparencia se exige identificación a través de las diferentes modalidades del sistema Cl@ve, en el portal andaluz sólo se han exigido los datos identificativos y de contacto, sin ser necesario ningún sistema específico de autenticidad, ni siquiera el DNI electrónico o certificado digital.

**Figura 19: Web de la Junta de Andalucía desde donde iniciar el procedimiento de acceso a la información pública (1ª parte)**

Inicio » SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Asistente Paso (1 de 3)

SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA - Solicitud / Expediente: SOL-2018/00005552-PID@

DATOS DE LA SOLICITUD

(\*) Solicitante:  Persona física  Persona jurídica

(\*) Nombre

(\*) Primer apellido

(\*) Segundo apellido

(\*) Correo electrónico

(\*) Repita correo electrónico

Sexo

Teléfono

(\*) Tipo de identificador

(\*) Número de identificador

(\*) Organismo al que dirige su solicitud

Fuente: <https://ws043.juntadeandalucia.es/derechodeacceso/wizard/wizard.do>

Como obligatorio, también se requiere indicar el organismo al que dirigir la solicitud dentro del desplegable que nos facilita la web. En mi caso particular, al tratarse de información normativa la solicitada, seleccioné la Consejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática.

<sup>292</sup> El portal web de transparencia de la Junta de Andalucía es: <https://www.juntadeandalucia.es/transparencia.html> (Fecha de consulta: julio 2018)

<sup>293</sup> El apartado del portal web de transparencia de la Junta de Andalucía mediante el cual se puede iniciar el trámite de solicitud de información pública se encuentra en: <https://ws043.juntadeandalucia.es/derechodeacceso/tramites/acceso.do?vertodos> (fecha de consulta: 17 julio 2018)

**Figura 20: Web de la Junta de Andalucía desde donde iniciar el procedimiento de acceso a la información pública (2ª parte)**

(\*) Organismo al que dirige su solicitud  SELECCIONE

(\*) Consejería o ente instrumental al que dirige su solicitud

Asunto

(\*) Información solicitada

Motivación de la solicitud

(\*) Método de comunicación/notificación

(\*) Modo de acceso a la información

- CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN LOCAL Y MEMORIA DEMOCRÁTICA
- CONSEJERÍA DE CONOCIMIENTO, INVESTIGACION Y UNIVERSIDAD
- CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
- CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN
- CONSEJERÍA DE SALUD
- CONSEJERÍA DE IGUALDAD Y POLÍTICAS SOCIALES
- CONSEJERÍA DE EMPLEO, EMPRESA Y COMERCIO
- CONSEJERÍA DE FOMENTO Y VIVIENDA
- CONSEJERÍA DE TURISMO Y DEPORTE
- CONSEJERÍA DE CULTURA
- CONSEJERÍA DE JUSTICIA E INTERIOR
- CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, PESCA Y DESARROLLO RURAL
- CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
- SERVICIO ANDALUZ DE SALUD
- AGENCIA DE SERVICIOS SOCIALES Y DEPENDENCIA DE ANDALUCÍA
- SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO
- AGENCIA DE INNOVACIÓN Y DESARROLLO DE ANDALUCÍA
- AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE Y AGUA DE ANDALUCÍA
- CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Presencial

Fuente: <https://ws043.juntadeandalucia.es/derechodeacceso/wizard/wizard.do>

Por último, se nos requiere lógicamente redactar qué información estamos solicitando a la Administración Andaluza, pero si observamos la ilustración anterior no nos obliga a motivar la misma. En este aspecto, coincide también con lo establecido en el artículo 17.3 de la LTAIBG al señalar que “el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud”. Personalmente, no rellené este apartado precisamente para cerciorarme que su cumplimentación no era obligatoria para admitir o inadmitir mi solicitud.

Inmediatamente, recibí un mail confirmatorio desde la unidad de transparencia de esta Consejería con una copia de la documentación referente a la solicitud de información presentada (anexo 1), y el justificante de registro (anexo 2), con su correspondiente número identificativo de expediente. Llama la atención que sólo dos días después, recibo un nuevo mail donde se me informa de que efectivamente esta Consejería es competente para resolver mi petición y que proceden por tanto al inicio de su tramitación conforme a la LTPA. En este momento, es conveniente aclarar que el día 14 de julio cuando se presentó la solicitud telemática era sábado, día inhábil desde la entrada en vigor de la Ley 30/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; lo que significa que el mail confirmatorio de

la unidad de transparencia de la Consejería dando por iniciado el procedimiento, se produce inmediatamente el primer día hábil desde mi solicitud, es decir, el lunes 16 de julio.

La Viceconsejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática resuelve concederme el acceso a la información solicitada, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el art. 3 del decreto 289/2015, de 21 de julio, por el que se regula la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales. Esta resolución se realiza con fecha 23 de julio de 2018, siéndome notificada vía mail el mismo día (anexo 3), es decir, sólo seis días hábiles después de presentar mi solicitud. Por tanto, no sólo se ha cumplido el plazo máximo de resolución de 20 días fijados en la ley, sino que se ha resuelto y notificado en el menor plazo posible (art. 32 LTPA), algo también lógico teniendo en cuenta la poca complejidad de la información solicitada: “normativa aprobada en materia de transparencia en Andalucía desde la entrada en vigor de la LTPA”.

En definitiva, la Junta de Andalucía ha cumplido con creces el plazo de resolución máximo de 20 días, reduciéndolo a sólo seis días desde que presento la solicitud hasta que me notifican la resolución de la misma. No obstante, la información que he solicitado es fácilmente consultable en el apartado de “información jurídica” dentro del portal de “publicidad activa-transparencia” de la Junta de Andalucía. En efecto, la propia existencia previa de esta información en la web no ha impedido que se inicie el procedimiento y se resuelva. Sólo encontramos una breve recomendación en la web antes de proceder al inicio de la solicitud en el que se nos advierte de la posibilidad de que la información ya sea pública o que haya sido solicitada con anterioridad por otra persona y su respuesta haya sido publicada, por lo que es recomendable consultar previamente la sección de publicidad activa. Quizás, sea interesante en este sentido, haber incluido como causa de inadmisión el supuesto en el que la información solicitada ya se encontrara publicada en el portal de transparencia, siempre y cuando dicha causa se notificara al interesado indicando expresamente el lugar donde poder consultarla. Se trataría así, no de limitar el derecho de acceso a la información pública del ciudadano, sino de conocer también el principio de transparencia en todas sus vertientes, entre las que se encuentra la obligación de publicidad activa de la Administración Pública.

Por último, también resulta relevante la obligatoriedad que tiene el solicitante de indicar el organismo al que dirigir la solicitud, pues podría darse el no extraño caso de que un ciudadano no conozca cuál es el órgano competente para conocer de su solicitud. ¿Qué ocurriría en este caso? Si atendemos a la ley estatal, según su art. 18.d) se trataría ésta de una causa de inadmisión, si bien, en dicho caso la propia ley establece que el órgano que acuerde la inadmisión deberá indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud. En el ámbito andaluz, el art. 30 de la LTPA remite directamente a la legislación estatal en lo referente a las causas de inadmisión. En este sentido, una reforma legislativa oportuna en este aspecto sería, aludiendo al fomento de iniciativas de interoperabilidad de la información entre Administraciones públicas (art. 37 LTPA), que la Administración no competente diera traslado de la solicitud a aquella otra que sí lo fuera, de forma tal que se pudiera seguir el mismo procedimiento. Evidentemente en estos supuestos, sería justificada una prórroga del plazo máximo de resolución debido al posible tiempo perdido en el traspaso de información.

### *3.2.2. La implementación real de la transparencia en Andalucía*

Han pasado más de cuatro años desde la aprobación de la LTPA, tiempo más que suficiente para hacer un breve análisis de la efectividad o no de la norma. Así pues, y siguiendo con la redacción del objeto de la ley, debemos preguntarnos si realmente, gracias a su regulación, se ha facilitado el conocimiento por la ciudadanía de la actividad de los poderes públicos y de las entidades con financiación pública, y se ha promovido el ejercicio responsable de dicha actividad y el desarrollo de una conciencia ciudadana y democrática plena.

Siguiendo el último de los informes de situación elaborado por la Junta de Andalucía sobre la aplicación de la LTPA (2018)<sup>294</sup> desde la entrada en vigor de la ley y hasta la fecha de publicación del informe, diciembre 2018, se han recibido un total de 5.635 solicitudes de información pública, de las cuales 148 han sido desistidas. Dicho

<sup>294</sup> Secretaría de Transparencia. Consejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática. 2018. *Aplicación de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía. Informe de situación a 31/12/2018*. Disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/transparencia/transparencia-andalucia/estadisticas.html> (Fecha de consulta: 29 de enero de 2019).

de otro modo, un 92,3% de las solicitudes presentadas han sido resueltas, encontrándose el otro 5,1% restante en fase de trámite. Se trata esta de una cifra importante, si la comparamos por ejemplo con las 17.271 solicitudes acumuladas hasta la misma fecha a través del portal de transparencia estatal<sup>295</sup> (tabla 12). No obstante, además de la evidente diferencia de población a la que se dirige cada uno, es importante aclarar que, mientras para el ámbito estatal contamos con estos datos acumulados desde diciembre de 2014, en el caso andaluz esta estadística comienza en junio de 2015. Así pues, haciendo una contextualización temporal más exhaustiva entre ambos portales de transparencia, esto es, considerando los datos acumulados desde el 30 de junio de 2015 hasta 31 de diciembre de 2018, estaríamos hablando de un total de 14.934 solicitudes frente a 5.635 (tabla 13). Por todo ello, es cuanto menos curioso que a nivel estatal la cifra de personas o entidades que han hecho uso de su derecho de acceso a la información pública represente menos del triple que en una Comunidad Autónoma.

**Tabla 12: Evolución del número total de solicitudes de acceso a información pública**

	2014	2015	2016	2017	2018	Total
<b>Solicitudes presentadas a nivel estatal</b>	608	3149	3340	4230	5944	17271
<b>Solicitudes presentadas en Andalucía</b>	Sin datos	605	1622	1646	1762	5635

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de los informes sobre aplicación de la transparencia a nivel estatal:

[http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/MasInformacion/El-portal-en-cifras.html](http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/El-portal-en-cifras.html) y andaluz: <https://www.juntadeandalucia.es/transparencia/transparencia-andalucia/estadisticas.html> (Fecha de consulta: enero 2019)

<sup>295</sup> Portal de la Transparencia. 2018. *Boletín Estadístico del Portal de la Transparencia*. Disponible en: [http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/MasInformacion/El-portal-en-cifras.html](http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/El-portal-en-cifras.html) (fecha de consulta: enero de 2019).

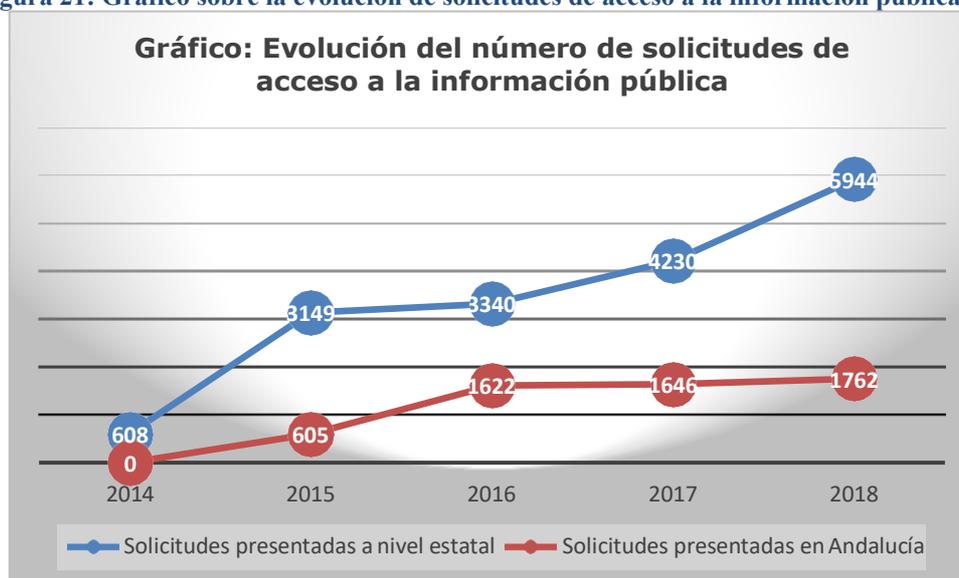
**Tabla 13: Evolución solicitudes de acceso a la información pública desde 30 de junio de 2015 hasta 30 diciembre 2018**

	2015 (desde 30 junio)	2016	2017	2018	Total
<b>Solicitudes presentadas a nivel estatal</b>	1420	3340	4230	5944	14934
<b>Solicitudes presentadas en Andalucía</b>	605	1622	1646	1762	5635

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de los informes sobre aplicación de la transparencia a nivel estatal: [http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/MasInformacion/El-portal-en-cifras.html](http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/El-portal-en-cifras.html) y andaluz: <https://www.juntadeandalucia.es/transparencia/transparencia-andalucia/estadisticas.html> (Fecha de consulta: enero 2019)

Si reflejamos estas cifras de una forma gráfica se puede vislumbrar una evolución ascendente del uso del derecho de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía. No obstante, este crecimiento es más pronunciado en el ámbito estatal, mientras que a nivel andaluz parece sufrir un ligero estancamiento.

**Figura 21: Gráfico sobre la evolución de solicitudes de acceso a la información pública.**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 13

Por su parte, de las solicitudes de acceso a la información pública recibidas hasta la fecha en Andalucía, un 93,4% se han presentado de forma telemática, frente al 6,6%

que lo han hecho en formato papel. Evidentemente esta cifra también dista mucho del 11,23% de solicitudes en papel presentadas en el ámbito estatal. Al comparar estas evidencias se concluye que, sobre todo en el ámbito andaluz, se está cumpliendo notablemente con el deber de promoción del fomento de la tramitación electrónica.

Para explicar estos resultados, habría que realizar un análisis en profundidad y conocer las verdaderas causas por las que no se produce un mayor uso del derecho de acceso a la información. En este sentido, el aumento del contenido en los portales de transparencia como “publicidad activa” podría ser inversamente proporcional a la reducción de solicitudes de acceso a la información pública, lo cual no sería precisamente algo negativo, pues para que la ciudadanía interiorice el principio de transparencia lo ideal siempre es que comience de arriba hacia abajo, es decir, que se origine en las instituciones públicas.

Asimismo, la falta de conocimiento de la existencia de este derecho ciudadano puede ser otra de las causas por las que no se haga un mayor uso de este procedimiento. De este modo, resulta indispensable, tal y como recoge el art. 39 de la LTPA, que las Administraciones públicas incluidas en el ámbito de aplicación de la ley contemplen dentro de sus actuaciones de divulgación y difusión institucional actuaciones específicamente dirigidas a facilitar el conocimiento por la ciudadanía de la información que resulta accesible, así como de los cauces disponibles para poder acceder a ella. Publicidad institucional o jornadas celebradas más allá del ámbito meramente académico, pueden ser dos medidas adecuadas para fomentar el conocimiento entre la ciudadanía de la cultura de la transparencia.

Por otra parte, también es interesante destacar que los principales temas de acceso que se han presentado durante estos años versan sobre oferta de empleo público, bolsas de trabajo, relaciones de puestos de trabajo y condiciones de trabajo, siendo la Unidad de Transparencia de la Consejería de Educación la que más solicitudes recibe (más de un 20% del total). De este modo, sería necesario revisar el contenido de publicidad activa de la Consejería de Educación, pues es probable, que a la luz de estas consideraciones esté siendo insuficiente.

Por último, en lo que respecta a la funcionalidad del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (CTPDA, en adelante) su propia web contiene un

apartado denominado “ventanilla electrónica” a través de la cual se puede realizar alguna de las siguientes acciones: solicitud de acceso a información pública del CTPDA, reclamación en materia de derecho de acceso, denuncia por incumplimiento de las exigencias de publicidad activa o consulta en materia de transparencia para los sujetos obligados.

Cabe destacar que la tendencia en los últimos meses muestra una mayor proliferación de exigencia de transparencia en la Administración local en detrimento de la autonómica. De hecho, y según los datos que obran en la web del CTPDA, la mayor parte de los asuntos registrados por este organismo provienen de entidades locales, un 78% frente al 19% que representan los originados por la Junta de Andalucía. Igualmente, es positivo el dato que sitúa en 361 el número de resoluciones que ha dictado el Consejo en el primer semestre de 2018, triplicando así los dictámenes emitidos en el mismo periodo del año anterior.

Una de las últimas medidas de gran importancia llevada a cabo por el CTPDA es la resolución de 8 de febrero de 2018, por la que se aprueba el Plan de Control e Inspección sobre Publicidad Activa de 2018, cuyo objetivo consiste, por un lado, en examinar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por los sujetos obligados y, por otro, en establecer recomendaciones o directrices con base en los resultados obtenidos. Son cuatro las líneas sobre las que se estructura este Plan, referidas a: “verificación del cumplimiento del art.13.1.e) de la LTPA en relación con disposiciones publicadas en boletín oficial estableciendo periodo de información pública” (línea 1), “aproximación al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa entre los sujetos obligados por percepción de subvenciones por importe superior a 100.000 euros” (línea 2), “cumplimiento de obligaciones de publicidad activa entre corporaciones de derecho público andaluzas y entidades asimilables en lo relativo a sus actividades sujetas al derecho administrativo” (línea 3), y, por último, “cumplimiento de obligaciones de publicidad activa por parte de las universidades públicas andaluzas en relación con la información institucional y administrativa de sus entes instrumentales” (línea 4). Se trata así, de cumplir con una de las funciones del CTPDA previstas en el artículo 48 de la LTPA, la de ejercer el control de la publicidad activa en los términos previstos en el art. 23 de la misma, en virtud del cual el Consejo “podrá efectuar, por iniciativa propia o como consecuencia de denuncia, requerimientos para la subsanación

de los incumplimientos que pudieran producirse de las obligaciones de publicidad activa por parte de los sujetos obligados a realizar la misma”.

En la actualidad a nivel estatal, como ya se ha detallado en profundidad, está en trámite el Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la LTAIBG, y a nivel andaluz en el Plan Anual Normativo de 2017 se incluye una previsión sobre el Decreto por el que se aprueba el reglamento de la LTPA. No obstante, y según los propios datos sobre normativa autonómica disponibles en la web de transparencia de la Junta de Andalucía, el reglamento de desarrollo de la Ley de Transparencia no se encuentra actualmente en trámite, y eso unido a que es muy probable que se produzca un adelanto electoral en los próximos meses, nos lleva a pensar que el reglamento no será aprobado a corto plazo.

En síntesis, todavía ha pasado muy poco tiempo desde la entrada en vigor de la norma andaluza para conocer la efectividad real de la misma. Sin embargo, tal y como hemos expuesto, sí que se pueden sacar las primeras conclusiones en cuanto al uso y funcionalidad tanto de la labor del CTPDA como del propio portal de transparencia autonómico. Sin embargo, lo que es más difícil comprobar es si realmente gracias a la existencia de este tipo de normas se está consiguiendo fomentar una verdadera cultura de la transparencia entre la ciudadanía, o por el contrario, se está convirtiendo en una norma que, aun siendo necesaria, básicamente está vinculada al ámbito periodístico, en tanto en cuanto ha facilitado a los medios de comunicación el acceso a información pública de relevancia. En este sentido, se debe recordar que la libertad de información consagrada en el art. 20.d) de nuestra Constitución, precisamente habla de la misma en una doble vertiente: como derecho a comunicar la información veraz y como derecho a recibirla de forma libre.

## CAPÍTULO IV: PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN

### 1. La participación ciudadana

En las páginas precedentes se ha intentado realizar un análisis de la transparencia como principio universal consagrado y regulado normativamente, en la mayoría de los países, que, en los últimos años, ha adquirido la relevancia de un elemento configurador más de las sociedades democráticas avanzadas. Sin embargo y, volviendo a hacer alusión al título de esta investigación, es decir, al nuevo modelo de *Open Government* como respuesta a la desafección política e institucional generalizada, es necesario recordar cuáles son los otros dos pilares que sustentan este concepto: la participación y la colaboración.

Ya en el año 1969 se mencionaba la participación ciudadana como mecanismo capaz de producir reformas sociales de gran importancia. En este sentido, ARNSTEIN<sup>296</sup> introdujo la idea de la “escalera de participación”, con diferentes grados en que puede presentarse, siendo considerados los peldaños más altos como una auténtica delegación del poder a la ciudadanía, y los más bajos, como mecanismos de mera manipulación pública sustitutivos de la verdadera participación.

Figura 22: niveles de participación de Arnstein

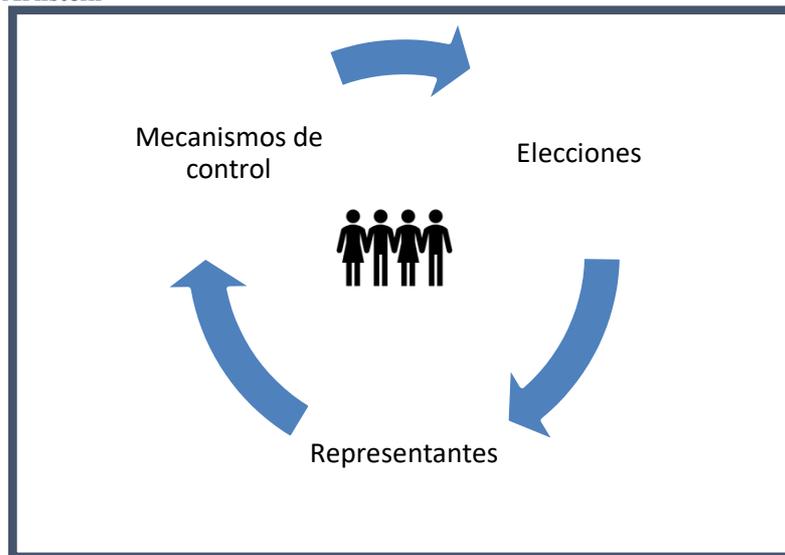


Fuente: Sherry Arnstein (1969): *A Ladder of Citizen Participation*, JAIP, vol. 35, núm. 4

<sup>296</sup> ARNSTEIN. S., *A Ladder of Citizen Participation*. JAIP, 1969, Volumen 35, Núm. 4.

Siguiendo la teoría de ARNSTEIN, la verdadera participación que otorga poder de decisión real a la ciudadanía se configura como un instrumento de redistribución del poder, de tal forma que al comienzo del proceso político se eligen a aquellos que serán sus representantes, y al final de este, exigirán un control de dicha gestión, es decir, una rendición de cuentas, término conocido como *accountability* en el mundo anglosajón.

**Figura 23: Redistribución del poder de participación ciudadana según Arnstein**



**Fuente: Elaboración propia**

Como ya se indicó con anterioridad, desde hace casi una década se viene reclamando una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, ya que, tal y como acertadamente señala PRESNO LINERA, “en los últimos tiempos ha hecho fortuna, y no solo entre los movimientos sociales más críticos, la expresión «no nos representan», con la que se quiere denunciar la insuficiente respuesta que el sistema representativo está ofreciendo a las aspiraciones ciudadanas de alcanzar una sociedad democrática avanzada”.<sup>297</sup>

No se trata de cambiar el modelo de democracia representativa actual, pero sí de revisar las reglas de juego del sistema constitucional en lo que a la participación se refiere, pues evidentemente nuestro ordenamiento constitucional data de finales de los años setenta del siglo XX, momento en el cual no existían la mayor parte de redes de

<sup>297</sup> PRESNO LINERA, M.Á., “Causas jurídico-constitucionales de la desafección ciudadana hacia el sistema representativo” en *Problemas actuales de Derecho Constitucional en un Contexto de Crisis*, Dir. Tur Ausina, R., Coord. por Sanjuán Andrés, F.J., y Calabuig Puig, M.A., Colección Estudios de Derecho Constitucional, Edit. Comares, 2015, pág. 137.

información y comunicación de la que disponemos desde comienzos del siglo XXI, y más concretamente desde la generalización del uso de internet y redes sociales como herramientas principales de comunicación. Por todo ello, y siguiendo las palabras de CALDERÓN AVELLANEDA en lo que a la legitimidad de la democracia se refiere, “es hora de enfocar los esfuerzos en sus manifestaciones, en sus estructuras, en sus procesos, que son los que están recibiendo la mayoría de las críticas por parte de una ciudadanía ávida de participar, pero con nuevas reglas y tiempos diferentes a los establecidos actualmente”<sup>298</sup>.

Es evidente que sin perder de vista la esencia de la consagrada democracia representativa en la que vivimos, también lo es la imperante necesidad de construir un modelo más actual que permita iniciativas y mecanismos facilitadores de una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Así pues, se puede afirmar claramente que la mayoría de las políticas públicas que se adoptan no coinciden en el tiempo con la duración de las legislaturas, sean del ámbito territorial que sean; de tal forma que, si bien el mandato representativo supone una cesión de poder por parte del pueblo a los representantes, existen, en más de una ocasión; determinadas cuestiones polémicas que suscitan grandes debates entre la opinión pública. Ante esta panorámica se plantea, por tanto, la necesidad imperiosa de la existencia de una mayor periodicidad para la creación y evaluación de las políticas públicas. Con ello, se pretende contribuir al diseño y mejora de los servicios públicos, dando voz al ciudadano sobre aquello que le pueda afectar de forma directa o indirecta.

### ***1.1.Los instrumentos de participación directa existente en nuestro modelo constitucional***

Tal y como se indicó en el Capítulo I, al cual nos remitimos, cabe destacar que nuestra Carta Magna “diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de la participación directa” (STC 76/1994. FJ3).

No es el propósito de este estudio analizar con detalle cada uno de los instrumentos de participación directa existentes en nuestra Norma Suprema, pues ello

---

<sup>298</sup> CALDERÓN AVELLANEDA, C., *Otro Gobierno*, Algón Editores, Granada, 2012, pág. 55.

daría lugar a un trabajo de investigación de otra naturaleza<sup>299</sup>. Por este motivo, nos limitaremos a mencionar cuáles son estos mecanismos o instrumentos de democracia directa, partiendo de la base del ya comentado derecho fundamental regulado en el art. 23 CE donde, además de la participación por medio de representantes, se refiere al “derecho a participar en los asuntos públicos directamente...”. El objetivo que se pretende con este apartado no es el otro que el de poder llegar a la conclusión de la insuficiencia que suponen estos medios para la actual sociedad española.

### *1.1.1. El referéndum*

La Constitución de 1978 regula el referéndum en el art. 92, junto con el art. 167 CE, 168 CE y el recogido en el 151 CE, todos ellos desarrollados por la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum (LODMR, en adelante). Así, podemos diferenciar entre:

- El referéndum sobre decisiones políticas de especial trascendencia. Es la modalidad contemplada en el art. 92 CE, que exige la convocatoria regia, mediante la iniciativa del Presidente del Gobierno que previamente ha debido ser autorizada por el Congreso de los Diputados por mayoría absoluta (art. 6 LO 2/1980). Esta modalidad de referéndum requiere que el mismo tenga carácter puramente consultivo, es decir, su resultado no es vinculante ni, tal y como manifiesta RODRÍGUEZ VERGARA, “es idóneo para perfeccionar actos o disposiciones de cualquier naturaleza, para los que será necesario, en su caso, una actuación posterior del poder público

---

<sup>299</sup> Existen numerosos estudios, y más en concreto Tesis Doctorales, que han profundizado de manera notable sobre los mecanismos de participación directa presentes en nuestra Constitución. Al respecto, podemos destacar los trabajos de PÉREZ ALBERDI, quien hace un análisis exhaustivo del art. 23.1 CE, (PEREZ ALBERDI, M.R., “Participación política y derecho fundamental. El artículo 23.1 de la Constitución Española”. Director: Manuel José Terol Becerra. Universidad de Huelva, 2010); la tesis defendida por ALONSO GARCÍA, en la que deja constancia de la necesidad de nuevos mecanismos de participación directa en la sociedad democrática española actual (ALONSO GARCÍA, N., “La integración de nuevas fórmulas de participación en la democracia representativa contemporánea”. Directora: Esther Seijas Villadangos. Universidad de León. 2018); o haciendo referencia a la necesidad de mayor democracia directa vinculada con la sociedad de la información, encontramos el trabajo de ABADÍA, L., quien llega a la premisa de que a través de la e- Democracia se puede perfeccionar la representación, desarrollando para ello las estructuras ya existentes de democracia deliberativa y participativa (ABADÍA, L., “Derechos políticos y sociedad de la información. Elementos para un desarrollo de la democracia participativa”. Director: Francisco José Palacios Romero. Universidad de Zaragoza, 2011)

correspondiente”<sup>300</sup>. Sin embargo, pese a tener un carácter meramente consultivo, tal y como afirma BALAGUER CALLEJÓN, “en la práctica resulta impensable que se adopte finalmente una decisión política en contra de lo expresado directamente por el cuerpo electoral”<sup>301</sup>

- Hasta el momento, se han acometido dos referéndums de carácter consultivo en nuestro país. En primer lugar, en 1986 cuando el Gobierno de entonces, presidido por Felipe González, preguntó a la ciudadanía sobre la permanencia de España en la OTAN, con la siguiente fórmula: “*¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?*” siendo el resultado del sí mayor que el del no, pero con una estrecha diferencia (el 56,85% frente al 43,15% de los votos). Y, en segundo lugar, el celebrado en el año 2005 a razón de la ratificación del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa. La pregunta planteada al censo electoral español fue la siguiente: “*¿Aprueba usted el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?*”, donde ganó el sí, con una mayoría contundente frente al no, pese a la escasa participación. No obstante, el no de sendos referendos realizados en Países Bajos y Francia supuso la no implementación final de la que pretendía erigirse como Constitución Europea.
- El referéndum de ratificación de la reforma constitucional, que puede a su vez ser de dos tipos: con carácter facultativo cuando se trate de una reforma por el procedimiento ordinario y lo pida una décima parte de los miembros del Congreso o del Senado (art. 167.3 CE); o con carácter obligatorio cuando nos encontremos ante una reforma de las llamadas agravadas (art. 168.3 CE). En ambos casos, el resultado de la votación tendrá efectos vinculantes.
- Con respecto al Estado autonómico, nuestro texto constitucional enumera diferentes tipos de referéndums. Por un lado, encontramos los de la iniciativa para acceder a la autonomía por la vía del art. 151 CE, los de aprobación de

---

<sup>300</sup> RODRÍGUEZ VERGARA, A., “Capítulo XX: Libertades Públicas (II): El Derecho de asociación, la libertad de partidos políticos y los derechos de participación”, en *Manual de Derecho Constitucional*, Novena Edición, Tecnos, Madrid, 2018, pág. 552.

<sup>301</sup> BALAGUER CALLEJÓN, F., CÁMARA VILLAR, G., et ali. “Capítulo XX: Los derechos políticos: reunión, asociación, participación y petición”, en *Manual de Derecho Constitucional*, Vol. II. Decimotercera edición, Tecnos, Madrid, 2018, pág. 293.

los Estatutos de Autonomía de las CCAA que accedieron por la vía del art. 151 CE (art. 151.2, y 3 CE), y, por último; los relativos a la reforma estatutaria de estos mismos Estatutos (art. 152.2 CE). No obstante, en la actualidad podemos afirmar que de estas tres modalidades sólo la última que hace referencia a la reforma estatutaria estaría vigente, ya que el mapa autonómico se configuró en los primeros años de democracia, por lo que lo contenido en el art. 151 CE se convierte en derecho transitorio y, por tanto, no susceptible de aplicación hoy día<sup>302</sup>.

No obstante, estas modalidades de referéndum previstas en la LODMR no agotan las posibilidades existentes en nuestro ordenamiento jurídico. En este sentido, el art. 149.1.32<sup>a</sup> CE reconoce la competencia exclusiva del Estado para autorizar la convocatoria de consultas populares. Este es el caso, por ejemplo, de las consultas populares incluidas en algunas de las reformas de los Estatutos de Autonomía, y que han sido objeto de polémica, pues en algunos casos se ha extralimitado el concepto de “consulta popular” enmascarando un verdadero referéndum<sup>303</sup>. Igualmente, también se prevé la existencia de referéndums de ámbito local reconocidos en la Disposición Adicional octava de la LODMR, y regulados en la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local (LBRL) otorgando al alcalde o alcaldesa, previo acuerdo del Pleno de ayuntamiento y autorización del Gobierno de la Nación, la iniciativa de someter a consultas populares asuntos municipales y locales de especial relevancia para los vecinos de dicho territorio (art. 71 LBRL).

Otro de los debates recurrentes entorno a las distintas modalidades de referéndum existentes en nuestro modelo constitucional es el que hace referencia a la no regulación de las consultas abrogativas. Dicha modalidad se llegó a plantear en el Anteproyecto de CE<sup>304</sup> y está vigente en algunos países de nuestro entorno, como

---

<sup>302</sup> Las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 151 CE fueron: País Vasco, Cataluña, Galicia y, pese a la oposición inicial del gobierno nacional de aquel momento presidido por Adolfo Suárez, también Andalucía. Por ello, las reformas estatutarias acometidas en la primera década del s.XXI por estas CCAA han sido objeto de referéndum entre su población.

<sup>303</sup> STC 103/2008 que declara inconstitucional la Ley 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política, y STC 31/2015 que declara la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley Catalana 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana

<sup>304</sup> El art. 85 del Anteproyecto de CE establecía que: “1. La aprobación de las leyes votadas por las Cortes Generales y aún no sancionadas, las decisiones políticas de especial trascendencia y la derogación de

Francia, Austria, Italia o Irlanda<sup>305</sup>, entre otros. Se entiende, por tanto, que el constituyente español retrocedió en la inclusión de lo que podría haber sido un mecanismo más de democracia participativa, en pro de un mayor peso del papel de los partidos. Uno de los mayores defensores de la necesidad de una reforma constitucional que permita la inclusión del referéndum abrogatorio en nuestro país es VESTRI<sup>306</sup>, quien se atreve a dar una posible redacción del que sería este artículo, quedando de la siguiente forma:

*«1. Se reconoce el derecho de participación política a través de referendo popular.*

---

leyes en vigor, podrán ser sometidas a referéndum de todos los ciudadanos. 2. En los dos primeros supuestos del número anterior el referéndum será convocado por el Rey, a propuesta del Gobierno, a iniciativa de cualquiera de las Cámaras, o de tres asambleas de territorios autonómicos. En el tercer supuesto, la iniciativa podrá proceder también de setecientos cincuenta mil electores. 3. El plazo previsto en el artículo anterior, para la sanción real, se contarán en este supuesto, a partir de la publicación oficial del resultado del referéndum. 4. El resultado del referéndum se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado. 5. Una ley orgánica regulará las condiciones del referéndum legislativo y del constitucional, así como la iniciativa popular a que se refiere el presente artículo y la establecida en el art. 80”.

<sup>305</sup> El art. 11 de la Constitución francesa de 1958 establece que “El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno y mientras dure el período de sesiones, o a propuesta conjunta de las dos Cámaras, publicadas en el *Journal Officiel* (Boletín Oficial), podrá someter a referéndum cualquier proyecto de ley que verse sobre la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica o social de la Nación y a los servicios públicos que concurren en ella, o que proponga la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pudiera tener incidencias en el funcionamiento de las instituciones. Cuando se organice el referéndum a propuesta del Gobierno, éste presentará ante cada Cámara una declaración que será seguida de un debate. Cuando el referéndum concluya con la aprobación del proyecto de ley, el Presidente de la República promulgará la ley dentro de los quince días siguientes a la proclamación de los resultados de la consulta”.

Por su parte, el art. 43 de la Constitución Austriaca de 1920 prevé: “Toda resolución legislativa del Consejo Nacional deberá ser sometida a votación popular (Volksabstimmung) una vez finalizado el procedimiento según el artículo 42, pero siempre antes de su promulgación por el Presidente federal, si lo acuerda así el propio Consejo Nacional o lo pide la mayoría de los miembros del mismo”.

En Italia, el art. 75 de la Constitución de 1947 dispone que “Se celebrará referéndum popular para decidir sobre la derogación total o parcial de una ley o de un acto con fuerza de ley cuando lo soliciten 500.000 (quinientos mil) electores o cinco consejos regionales. No se admitirá el referéndum para las leyes tributarias y presupuestarias, de amnistía y de indulto, ni de autorización para ratificar tratados internacionales. Tendrán derecho a participar en el referéndum todos los ciudadanos llamados a elegir la Cámara de Diputados. La propuesta sometida a referéndum será aprobada si ha participado en la votación la mayoría de quienes tengan derecho a hacerlo y si se alcanza la mayoría de los votos validamente emitidos. La ley determinará las modalidades de celebración del referéndum”

Igualmente en Irlanda, la regulación de esta modalidad de referéndum aparece reflejada en el art. 27 de la Constitución de 1937: “El presente artículo será aplicable a cualquier proyecto de ley que, no conteniendo declaradamente una propuesta de modificación de esta Constitución, se considere, en virtud del artículo 23 de esta, como aprobado por las dos Cámaras del Parlamento. Podrán la mayoría de los componentes del Senado y no menos de un tercio de los miembros de la Cámara de Representantes, mediante petición conjunta dirigida al Presidente de la República con arreglo al presente artículo, solicitar al Presidente que se abstenga de firmar y promulgar como ley un proyecto determinado al que sea aplicable este artículo, por la razón de que el proyecto contiene alguna propuesta de tal importancia que se debería comprobar cual es

la voluntad del pueblo sobre el particular.

<sup>306</sup> VESTRI, G, “La necesaria previsión de un referendo abrogatorio en el sistema constitucional español”, en *Revista de Derecho*, núm. 48, Fundación Universidad del Norte, 2017, pág. 199.

2. *El referendo popular, solicitado por al menos un millón de electores y electoras representativos de los territorios autonómicos, podrá derogar total o parcialmente una ley o un acto con fuerza de ley.*

3. *Tendrán derecho a participar en el referendo todos los ciudadanos que gocen de los derechos civiles y políticos.*

4. *La propuesta deberá ser aprobada si ha participado en la votación la mayoría de quien tenga derecho al voto y si se alcanza la mayoría de los votos válidamente emitidos.*

5. *La decisión que proceda del referendo será vinculante.*

6. *Se prohíbe el referendo en materias propias de ley orgánica, tributarias, referente a la unidad de España y en lo relativo a la prerrogativa de gracia.*

7. *Una ley orgánica regulará las condiciones para celebrar el referendo»*

#### 7.1.1. *La Iniciativa Legislativa Popular*

Cuando se habla de instrumentos de participación directa en sentido estricto la doctrina constitucional se detiene en analizar los dos más significativos: el referéndum, y la iniciativa legislativa popular. No obstante, existen otros instrumentos de participación presentes a lo largo del texto constitucional, véase, por ejemplo, la participación en la empresa (art. 129.2 CE), el papel del Consejo Económico y Social (art. 131.2 CE), los Consejos de juventud (art. 48 CE), las organizaciones de consumidores y usuarios (art. 51.2 CE), etc. Igualmente, en el ámbito local, destaca, aunque con escasa aplicación práctica, el carácter asambleario de determinados municipios que funcionan en régimen de “concejo abierto”<sup>307</sup> (art. 140 CE).

Sobre la iniciativa legislativa popular (ILP, en adelante) se pronuncia el art. 87.3 CE, como un mecanismo ulterior de activación del procedimiento legislativo, que se suma a las previstas para el Gobierno, el Congreso, el Senado y las Asambleas de las CCAA. En el supuesto de la ILP, desarrollada por la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular (LOILP), nuestra Constitución

<sup>307</sup> Sobre el régimen de Concejo Abierto aplicable a municipios con características particulares, en comparativa con el régimen común véase: AGUDO ZAMORA, M., Y MONTERO CARO, MD., “El Modelo constitucional español de gobierno local”, en *Gobierno y democracia local: La experiencia andaluza y andina*. Dir. Por. Castillo Blanco, F., Coord. por. Quesada Lumbreras, J.E., y Ramallo López, F.E. Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada, 2010, págs. 83-104.

contempla la obligatoriedad de alcanzar un mínimo de 500.000 firmas acreditadas y limita su uso, respecto a materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni tampoco en todo lo referente a la prerrogativa de gracia.

La historia democrática de nuestro país muestra un carácter meramente anecdótico de la efectividad de este procedimiento. Ejemplo de ello es el escaso uso que se hace de este mecanismo, siendo pocas las ILP presentadas en los 40 años recién cumplidos de nuestra Carta Magna y, menos aún aquellas que, presentadas, han logrado convertirse en ley o modificar alguna ya existente.

En la tabla 14, que se encuentra inserta en el anexo 4 de esta investigación, se puede advertir el número de ILP presentadas entre 1983 y septiembre de 2019<sup>308</sup> en el ámbito nacional y su evolución durante el trascurso del procedimiento legislativo establecido por la LOILP.

Al comparar los datos de la tabla 14, observamos los siguientes resultados. En síntesis, de las 107 ILP presentadas hasta la fecha de redacción de este estudio (114 si tuviéramos en cuenta las que actualmente se encuentran pendientes de resolución), 45 de ellas fueron directamente inadmitidas a trámite por la Mesa del Congreso. De las admitidas, 44 caducaron al no alcanzar las 500.000 firmas en el plazo establecido por la LOILP<sup>309</sup> y otras 5 decaídas o retiradas finalmente por sus promotores. De este modo, sólo 13 ILP han llegado a la fase de trámite parlamentario, llegando sólo tres a convertirse en ley. En primer lugar, la proposición de ley sobre reclamación de deudas comunitarias que fue subsumida con otras dos proposiciones parlamentarias dando lugar finalmente a la aprobación de la Ley 8/1999, de 6 de abril, de reforma de la Ley sobre Propiedad Horizontal. En segundo lugar, la proposición de ley para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural, culminó con la aprobación de la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural. Y, en tercer y último lugar, la proposición de ley de regulación de la dación en pago, de

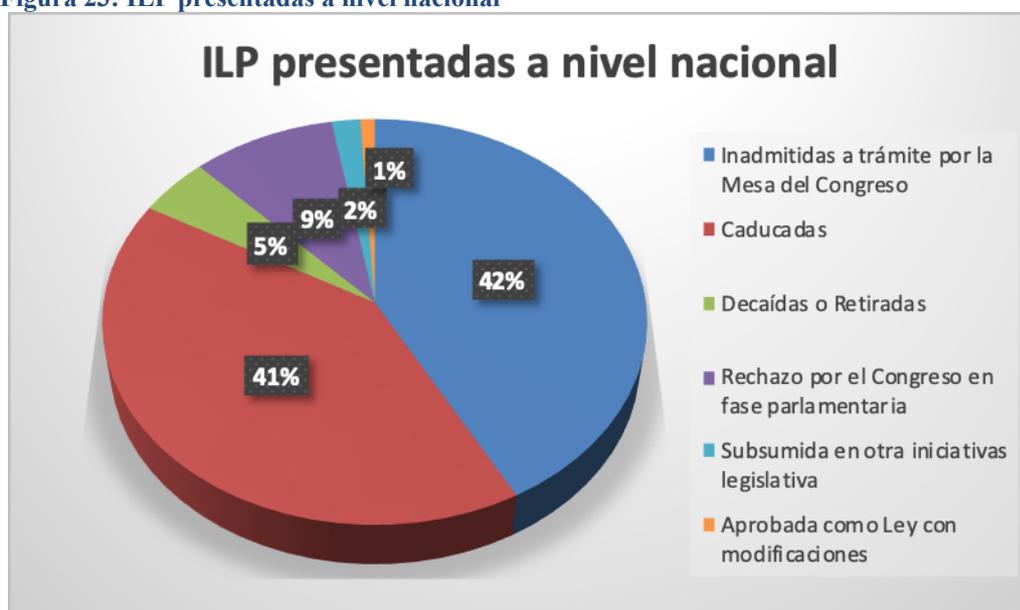
<sup>308</sup> Se toma como límite esta fecha puesto que septiembre de 2019 es el mes en el que se realiza la última actualización de esta tesis doctoral.

<sup>309</sup> El art. 7.3 de la LOILP, modificado por el apartado cuarto del artículo único de la L.O. 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la L.O. 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular establece que: “El procedimiento de recogida de firmas deberá finalizar con la entrega a la Junta Electoral Central de las firmas recogidas, en el plazo de nueve meses a contar desde la notificación a que se refiere el apartado anterior. Este plazo podrá ser prorrogado por tres meses cuando concurra una causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso. Agotado el plazo sin que se haya hecho entrega de las firmas recogidas, caducará la iniciativa”

paralización de los desahucios y de alquiler social quedó también subsumida en la proposición de ley de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, que culminó con la aprobación de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

A continuación, se puede apreciar de una forma más gráfica el porcentaje de éxito que tienen la ILP a nivel nacional en nuestro país, así como las distintas fases del procedimiento donde “mueren” la mayor parte de estas iniciativas.

**Figura 23: ILP presentadas a nivel nacional**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de la tabla x

Pese a la escasa probabilidad de éxito de una ILP (entendiendo como éxito que llegue a plasmarse en la aprobación o modificación de una ley) el TC se ha pronunciado de la siguiente forma, en la STC 124/1995: “con independencia, por tanto, de que la propuesta prospere ante el Pleno, la función principal de este cauce de participación se habrá conseguido haciendo posible que los ciudadanos puedan conocer lo que sus representantes piensan sobre una determinada materia, así como sobre la oportunidad o no de su regulación legal, y extraer sus propias conclusiones acerca de cómo aquéllos asumen o se separan de lo manifestado en sus respectivos programas electorales”.

Igualmente, cada Comunidad Autónoma prevé un mecanismo de iniciativa legislativa popular propio<sup>310</sup> con un límite de firmas necesarias proporcional a su población. Por citar un ejemplo peculiar, y a diferencia de la única ILP que ha prosperado por sí misma como ley protegiendo la tauromaquia a nivel nacional, encontramos la admisión a trámite y debate parlamentario de la ILP que dio lugar a La Ley 28/2010, de 3 de agosto, que prohibió las corridas de toros en Cataluña<sup>311</sup>.

Sin embargo, en lo que atañe a la iniciativa legislativa popular en el ámbito autonómico, también debemos hacer una crítica constructiva que nos lleve a preguntarnos por qué en la práctica no es un mecanismo de participación directa o, mejor dicho, semidirecta eficaz. Parte de la culpa de esta ineficacia se debe, al desarrollo normativo de estas ILP autonómicas, puesto que, tal y como afirma CABEDO MALLOL, “Desgraciadamente, las leyes reguladoras de la iniciativa legislativa popular no han favorecido esta participación ciudadana en el ámbito legislativo, como lo demuestra el escaso número de iniciativas populares presentadas y, fundamentalmente, porque pocas de ellas logran su objetivo: convertirse en ley.”<sup>312</sup>

Por último, se hace necesario resaltar la importancia que está adquiriendo a nivel europeo la conocida como Iniciativa Ciudadana Europea (ICE, en adelante). Se trata este de un procedimiento homólogo a la ILP nacional, pero que engloba esta vez a la ciudadanía europea como sujetos capaces de participar activamente en el procedimiento legislativo dirigiéndose directamente a la Comisión para instarla a presentar una propuesta de acto legislativo de la Unión. La finalidad de esta nueva figura contemplada en el art. 11.4 del Tratado de la Unión Europea y desarrollada por el Reglamento (UE) núm. 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011 y del Reglamento de Ejecución (UE) núm. 179/2011 de la Comisión, de 17 de noviembre de

---

<sup>310</sup> Para un estudio en profundidad de las iniciativas legislativas populares en el ámbito autonómico, véase: CABEDO MALLOL, V., “La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas. La necesaria reforma de su legislación”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, 2009, págs. 455-476.

<sup>311</sup> Esta Ley que dio como resultado la abolición de la celebración de corridas de toros en la Comunidad Autónoma de Cataluña fue recurrida por el Partido Popular, siendo estimada por el Tribunal Constitucional mediante la STC 177/2016. Para un análisis en profundidad de las consecuencias de esta sentencia, véase: MULÀ, A., “Análisis jurídico, antecedentes y consecuencias de la Sentencia 177/2016, del Tribunal Constitucional, sobre prohibición de las corridas de toros en Cataluña” en *RDUNED: Revista de Derecho UNED*, núm. 22, 2018, págs. 407-436.

<sup>312</sup> CABEDO MALLOL, V., “La iniciativa legislativa popular...” *op. cit.* pág. 475.

2011; es la de otorgar un derecho de participación en el poder legislativo a todos los ciudadanos de la Unión, favoreciendo así el carácter democrático de la construcción europea, a diferencia de sus primeros años; durante los cuales se centraba más en el carácter económico como base del establecimiento de un mercado común.

Para que quede patente el ámbito europeo de esta iniciativa se exige que la misma provenga de un comité organizador compuesto por siete o más ciudadanos con edad para votar a las elecciones al Parlamento Europeo y que residan en al menos siete Estados miembros distintos. Una vez confirmada la inscripción de la ICE, los organizadores dispondrán de un plazo máximo de 12 meses para recoger un mínimo de un millón de declaraciones de apoyo electrónicas o en papel (equivalente al sistema de recogida de firmas en el caso de la ILP nacional).

La Comisión examinará la ICE y en el plazo de tres meses se reunirá con los organizadores para explicar detalladamente las cuestiones que plantea su iniciativa. Igualmente, los organizadores podrán presentar su iniciativa en audiencia pública ante el Parlamento Europeo. Posteriormente, la Comisión aprobará en documento oficial, si propone o no medidas en respuesta a la ICE, explicando los motivos que le haya llevado a dicha decisión. En caso de proponer legislación como respuesta a la ICE, se deberá hacer por el procedimiento legislativo habitual, aunque, en ningún caso, la Comisión quedará vinculada por su contenido.

Hasta la fecha (septiembre de 2019) son cuatro las ICE que han prosperado, aunque 21 se encuentran actualmente abiertas en fase de recogida de declaraciones de apoyo, por lo que el número final de ICE que lleguen a término con éxito puede verse aumentado en un breve plazo de tiempo.

La incorporación de la ICE ha favorecido el concepto de identidad europea como sujeto de derechos políticos y sociales, más allá del ámbito económico de la integración europea. Es por esta razón que, tal y como señala BURGUERA AMEAVE, “la ICE, puede considerarse un importante instrumento para la democratización de Europa que trate de salvar la distancia existente entre las instituciones y los ciudadanos

Europeos. De ahí que su implementación pueda mejorar la integración de Europa desde abajo, desplegando todo su potencial creador de comunidad”.<sup>313</sup>

## ***12 La demanda de una mayor participación ciudadana en el modelo de Gobierno Abierto***

Los cambios en el modelo social actual son evidentes, de hecho, la aparición de internet ha favorecido un nuevo modelo de participación en la que prima el individuo como sujeto de intereses propios, pues hasta hace relativamente poco tiempo (comienzos del milenio) hablar de participación significaba hablar de participación colectiva, a través de grupos, clases o asociaciones, quienes eran finalmente los que canalizaban los intereses de sus integrantes, diluyendo así la participación individual.

En la actualidad coexisten ambos modelos de participación ciudadana, por un lado la realizada a través de los grupos en los que se integra el individuo (asociaciones de consumidores y usuarios, de estudiantes, sindicatos, ONG, etc) y que comparten unos intereses comunes; y por otro lado, la participación individual que empodera al propio ciudadano permitiéndole dar su opinión o pronunciándose sobre un tema de interés público de forma rápida y sencilla a través de la pantalla de su ordenador o de su smartphone.

La ya tan comentada crisis institucional española y, por ende, crisis de representación, hace necesario revisar las reglas del juego de los instrumentos de democracia participativa existentes en nuestro ordenamiento jurídico, dando mayor protagonismo a las fórmulas de participación política y social directa, sin que ello suponga la pérdida de la esencia de nuestra democracia representativa. Al respecto, en 1920, KELSEN ya hacía alusión a este tipo de desafección política e institucional a

---

<sup>313</sup> BURGUERA AMEAVE, L., “Europa como oportunidad de participación política: la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE)”, en *El paradigma del Gobierno Abierto. Retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración*. Edit. COTINO HUESO, L., Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2015, págs. 263-273.

través de lo que él llamó “cierta fatiga del parlamentarismo”<sup>314</sup> anhelante de un fortalecimiento democrático.

Siguiendo las razones esgrimidas por PRESNO LINERA<sup>315</sup>, podemos decir que gran culpa de esta desafección ciudadana ante sus representantes e instituciones en España se debe a circunstancias tales como: la cuestionada proporcionalidad que presenta nuestro sistema electoral<sup>316</sup>, los intereses de los partidos políticos en sede parlamentaria por encima de los intereses del representante de forma individual, el escaso uso de la cuestión de confianza para comprobar el respaldo parlamentario del gobierno ante una decisión de gran trascendencia sobre su programa de gobierno o sobre una cuestión de política general (art. 112 CE), así como la ausencia de participación ciudadana en el debate legislativo parlamentario.

Si bien es cierto, que los mecanismos de participación directa existentes en nuestro modelo constitucional son insuficientes, también es cierto que a nivel autonómico y, sobre todo, a nivel local, son muchas las iniciativas que se han impulsado con gran éxito de participación entre la ciudadanía. Tal y como ya se ha mencionado, la participación ciudadana tiene más recorrido en aquellos niveles territoriales más pequeños, ya que se trata de la administración más cercana a la ciudadanía y que, por consiguiente, trata asuntos cotidianos que les afectan en mayor medida en su vida diaria (presupuestos locales, centros de salud, educación, polideportivos, parques, alumbrado, etc).

---

<sup>314</sup> KELSEN, H., *De la esencia y valor de la democracia*, KKK, Oviedo, 2006, pág. 15.

<sup>315</sup> PRESNO LINERA, M.Á., “Causas jurídico-constitucionales...”, *op cit*, págs. 138-144.

<sup>316</sup> El Consejo de Estado se señaló al respecto de una posible reforma electoral en los siguientes términos “que el sistema electoral del Congreso de los Diputados [...] presenta algunos aspectos que podrían ser susceptibles de mejora, en aras de garantizar la igualdad de electores y partidos políticos en el proceso electoral y de revalorizar la participación de los ciudadanos en la designación de sus representantes [...] un avance en este sentido podría comportar efectos beneficiosos para el fomento de la participación política de los ciudadanos y una mayor implicación de éstos en el funcionamiento democrático de las instituciones, en línea con lo ya dispuesto en la inmensa mayoría de los ordenamientos europeos” Este informe del Consejo de Estado aprobado en 2009 se puede consultar en su totalidad en: <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.PDF> (Fecha de consulta: septiembre 2019)

*1.2.1. Algunos casos de iniciativas de éxito sobre participación ciudadana en España*

Poniendo en valor alguna de estas iniciativas que han gozado de gran éxito de participación en nuestro país, dando resultados óptimos que incluso han sido copiados por otros gobiernos, podemos citar a modo ejemplificativo las siguientes.

*1.2.1.1. Irekia. País Vasco.*

Uno de los primeros portales existentes en España sobre Gobierno Abierto cuya puesta en funcionamiento data de enero de 2010, y que por tanto permite la participación individual de la ciudadanía, es el portal Irekia del Gobierno Vasco<sup>317</sup>. A través de este portal, que ha sido posteriormente copiado por otros modelos autonómicos, se concede al ciudadano vasco una interacción directa con la Administración pública, permitiendo por ejemplo el contacto directo con sus



**irekia**  
*Gobierno Abierto*

representantes autonómicos y que éstos le respondan en un foro de carácter público. Por todo ello, Irekia se ha venido consolidado como un foro favorecedor del diálogo y debate político en Euskadi, llegando incluso a

favorecer la realización de verdaderas propuestas públicas que son posteriormente trasladadas a los departamentos correspondientes.

Al ser una iniciativa de Gobierno Abierto, no sólo tiene en consideración la importancia de la participación ciudadana, sino también la de los otros dos pilares: la transparencia pública, gracias a un apartado que funciona como verdadero portal de transparencia en el que abarca toda la información pública del gobierno vasco; y la colaboración, donde la ciudadanía aporta su visión sobre leyes, o iniciativas concretas, a la vez que se le brinda la posibilidad también de crear sus propias iniciativas.

<sup>317</sup> Se puede acceder al portal Irekia del Gobierno Vasco en el enlace: <https://www.irekia.euskadi.eus/?locale=es> (Fecha consulta: agosto 2019)

En Irekia se tiene muy presente el importante papel que, en la sociedad actual, juegan las redes sociales, de ahí que la actividad del gobierno autonómico no se centre exclusivamente en el portal, sino que sea necesario que se haga extensible su difusión en las principales redes sociales.

Por último, cabe destacar la importancia que para Irekia ha significado todo lo relativo a la apertura de datos y su reutilización libre y gratuita, de ahí que uno de los buques insignia de este portal sea su código fuente, denominado *Open Data Irekia* y la iniciativa *Open Data Euskadi*, con el objetivo de exponer la información pública de forma reutilizable.

#### 1.2.1.2. *Decide Madrid*

En segundo lugar, y ya bajando al nivel municipal, parece oportuno hablar de la iniciativa “Decide Madrid”<sup>318</sup> ya que ha sido una de las iniciativas que, además de afectar a las competencias del ayuntamiento de la capital del país, ha gozado de mayor repercusión mediática y ha sido bien acogida por la ciudadanía.



La creación de “Decide Madrid”<sup>319</sup> se fragua con el cambio del gobierno municipal en las elecciones de 2015, ocupando el poder, después de muchos años de preeminencia de los partidos de derechas, un partido nuevo de izquierdas denominado Ahora Madrid con Manuela Carmena como cabeza de lista, y por tanto nueva alcaldesa de la capital de España.

“Decide Madrid” se configura como una nueva herramienta de participación ciudadana, apoyada en el *software* libre *Consul*, enmarcada en la modificación del

<sup>318</sup> Un estudio sobre el nacimiento de Decide Madrid y las diferentes herramientas con las que cuenta, así como las fases en las que se estructura cada una de ellas lo encontramos en PLANCHUELO, G., “Decide Madrid, cómo promover la participación ciudadana desde el Ayuntamiento de Madrid”, en *Participación ciudadana: experiencias inspiradoras en España*. GIGAPP, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018, págs. 131-138.

<sup>319</sup> Se puede acceder al portal “Decide Madrid” a través del portal web: <https://decide.madrid.es> (Fecha de consulta: agosto 2019)

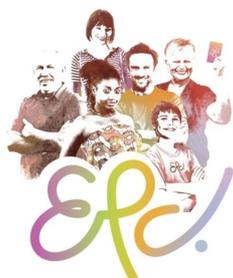
Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid y adscrita al gobierno municipal.

Con esta herramienta cualquier ciudadano (extensible también a los extranjeros) puede hacer una propuesta de mejora de la ciudad, así como votar en los asuntos planteados por el propio Gobierno municipal que requiera del apoyo o no de la ciudadanía. Así pues, las herramientas que se utilizan desde este portal web son las siguientes:

- Audiencia pública o Procesos participativos. El propio ayuntamiento pregunta a la ciudadanía sobre alguna iniciativa que tenga previsto llevar a cabo. Por citar algunos ejemplos, las referentes al Plan estratégico de zonas verdes, arbolado y biodiversidad de la ciudad de Madrid, remodelación de la Plaza de España, etc.
- Presupuestos participativos. posibilidad de la ciudadanía de hacer propuestas de gastos o dar apoyo a otras iniciativas ciudadanas.
- Propuestas ciudadanas. Los propios ciudadanos pueden presentar propuestas relacionadas con la mejora de la ciudad, para ello es necesario que la misma consiga el apoyo del 1% de personas mayores de 16 años empadronadas en Madrid, en cuyo caso pasará a una segunda fase de votación. Una vez obtenido ese apoyo, se abrirá un período de votación pública y si se consigue más votos a favor que en contra, el Consistorio asumirá la propuesta y la llevará a cabo. Ejemplos de propuestas ciudadanas aprobadas por esta vía son: Madrid 100% sostenible y Billete único para el transporte público.

1.2.1.3. *Escuela de Participación Ciudadana de Córdoba*

Por último, y teniendo en cuenta la ciudad desde la que se ha realizado este



Escuela de Participación Ciudadana

estudio, es de recibo analizar el papel que juega la escuela de participación ciudadana (EPC, en adelante) en la ciudad de Córdoba<sup>320</sup>.

La EPC nace con la elaboración del Plan Municipal de Participación

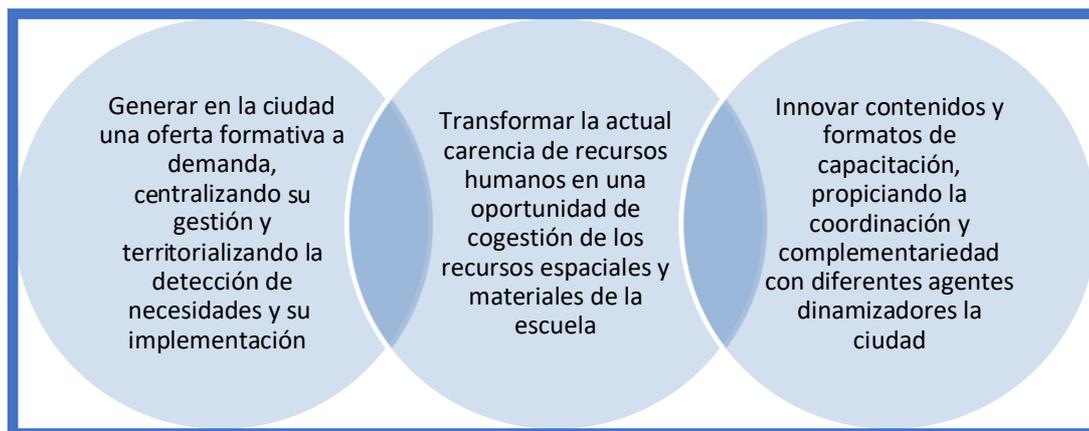
Ciudadana del Ayuntamiento de Córdoba a través del Plan de 2010-2011, creando un espacio de formación e información a la ciudadanía de forma individual o a través de asociaciones, que puede trasladarse también a otros espacios públicos o privados.

Entre los objetivos que persigue esta EPC encontramos, según el estudio realizado por DOBLAS MIRANDA, A., IGLESIAS PÉREZ, E., Y LÓPEZ LOZANO, R.,<sup>321</sup> los siguientes:

<sup>320</sup> Se puede acceder a la web de la Escuela de Participación Ciudadana de Córdoba a través del enlace web: <https://participa.cordoba.es/m-participacion-tu-ayuda-cuenta/escuela-de-participacion-ciudadana> (fecha consulta: agosto 2019)

<sup>321</sup> DOBLAS MIRANDA, A., IGLESIAS PÉREZ, E., y LÓPEZ LOZANO, R., “Innovaciones participativas: la Escuela de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Córdoba” en *Participación ciudadana: experiencias inspiradoras en España*. GIGAPP, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018, págs.181-199.

Figura 24: Objetivos de la Escuela de Participación Ciudadana de Córdoba



Fuente: [http://www.gigapp.org/images/docus/Participacion%20ciudadana 14%20Doblas-et al.pdf](http://www.gigapp.org/images/docus/Participacion%20ciudadana%2014%20Doblas-et al.pdf) pág. 183.

## 2. La colaboración

No podemos terminar este estudio sobre el nuevo modelo de *Open Government*, sin hacer alusión al tercer pilar en el que se apoya: la colaboración.

No son pocas las ocasiones en las que se confunde la colaboración con la participación, e incluso se emplea como conceptos sinónimos. La realidad, sin embargo, es que ambos conceptos, pese a estar íntimamente relacionados entre sí, apuntan a finalidades diferentes. Mientras que la participación, como ya hemos tenido ocasión de ver en el apartado anterior, persigue la involucración de la ciudadanía en las decisiones públicas, la colaboración conecta a diferentes actores (administraciones, gobiernos, o ciudadanos) con diferentes conocimientos e ideas con el objetivo final de compartir conocimientos, nuevos modelos de trabajo y prácticas innovadoras.

Siguiendo la teoría de CALDERÓN<sup>322</sup>, la colaboración consta de tres estados que deben de cumplirse en las sociedades democráticas avanzadas y conectadas a través de la red:

- La colaboración gubernamental: se trataría de la colaboración tanto en sentido vertical (entre gobiernos) como en sentido horizontal (entre

<sup>322</sup> CALDERÓN, C., *Otro Gobierno*. Alción Editores, Granada, 2012, págs. 67-69.

departamentos pertenecientes a un mismo gobierno). En este estado es donde se encuentra la idea del software libre y formatos abiertos que permiten además de una reducción de costes, una forma de compartir información y conocimiento cuyo beneficiario final sea la ciudadanía.

- La colaboración con la empresa: Los gobiernos y administraciones públicas, en multitud de ocasiones tienen que acudir a empresas privadas para poder gestionar sus políticas. Por este motivo, es necesario que los gobiernos colaboren con empresas que gestionan apps o medios informáticos, y que dan lugar, por ejemplo, a portales de Open Data.
- La colaboración con la ciudadanía: se trataría del estado de la colaboración que más relación tiene con la participación ciudadana, ya que sitúa al ciudadano en una situación de poder al disponer de herramientas informáticas que les permite relacionarse con los gobiernos y/o administraciones públicas. Siendo así capaz de colaborar en la toma de decisiones de los gobiernos, a través de propuestas o debates.

La puesta en práctica de la colaboración se realiza a través de la co-creación, es decir, usando metodologías innovadoras que pretendan solucionar problemas sociales reales. Para ello, se estudia distintas formas de participación y análisis colaborando entre distintas administraciones públicas, sector privado, organizaciones y ámbito académico para dar respuesta a problemas concretos que afectan a la sociedad. Es en este punto donde en los últimos años están teniendo un peso cada vez mayor los conocidos como “laboratorios de innovación pública”<sup>323</sup>, es decir, espacios de encuentro entre especialistas de diferentes ámbitos con el objetivo de trabajar conjuntamente en prototipos innovadores generadores de valor público para la Sociedad.

A diferencia de la participación en sentido estricto, en la colaboración no es necesario que dicha participación sea masiva ni presencial. De hecho, para que la

---

<sup>323</sup> En la actualidad existen numerosos Laboratorios de Innovación Pública que se reúnen de forma periódica y se convierten en espacios de debate y propuestas de innovación pública. Entre ellos podemos citar a modo de ejemplo: “novagob.lab” (<https://novagob.org/goblab>), “MediaLab Granada” (<https://medialab.ugr.es>) y el “Laboratorio de Aragón Gobierno Abierto. LAAAB” (<http://www.laaab.es>) entre otros.

colaboración sea eficaz se requiere el diseño de software o el uso de TICs. Igualmente, la participación en los asuntos públicos, referidos en el art. 23 CE, sitúa la misma en un plano de igualdad (un ejemplo evidente de ello es el valor igualitario del voto de cualquier persona que participa en un proceso electoral). Sin embargo, en la colaboración no tiene por qué darse ese plano de igualdad pues, en muchas ocasiones, se requiere un cierto nivel de experiencia y conocimiento. Por ejemplo, si se buscan soluciones comunes para desarrollar una ciudad inteligente, se considerará interesante la colaboración de expertos en arquitectura e incluso de los propios habitantes, como consecuencia del uso y disfrute diario de los servicios que ofrece dicha ciudad, convirtiéndose también en expertos en el tema. En este mismo ejemplo, no sería interesante, por su parte, la participación de una ciudadana con una profesión en la hostelería que no tuviera ningún tipo de vínculo con la ciudad objeto de debate.

Las plataformas de *crowdsourcing*, ya mencionadas brevemente en el Capítulo II de este estudio, están afianzándose en la última década como instrumentos eficaces de colaboración. De hecho, son numerosas las campañas realizadas por administraciones públicas, asociaciones, partidos políticos e incluso por ciudadanos de forma individual que, buscan la participación en la solución de un determinado problema previamente planteado por su/s promotor/es.

En cuanto al perfil de participantes, aunque bien suele ser muy heterogéneo, en la práctica se trata de ciudadanos no expertos en la idea promovida a través del instrumento del *crowdsourcing*. La idea central radica, precisamente, en la puesta en valor de los conocimientos o vivencias particulares como forma de involucración en la vida pública. En pocas palabras, y siguiendo a CRIADO: “se busca la creación de valor público a través de la colaboración directa con la ciudadanía o se orienta la actuación de la administración pública hacia una mayor transparencia y capacidad de colaboración con el entorno.”<sup>324</sup>

---

<sup>324</sup> CRIADO, J.I., “Las Administraciones Públicas en la era del Gobierno Abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 173, pág. 261.

Siguiendo con la teoría de CALDERÓN, este tipo de colaboración a través del *crowdsourcing*, sería un modelo de colaboración con la ciudadanía, ya que sitúa al ciudadano en una situación de poder que, a través del uso de la informática, colabora en la toma de decisiones del gobierno o administración en cuestión.

Por lo que se refiere a la colaboración gubernamental, cabe destacar, tal y como ya se ha adelantado, la existencia de plataformas de colaboración abierta entre empleados públicos. En este modelo de colaboración la creación de valor radica en la integración de todas las aportaciones de expertos públicos que, aún perteneciendo a organizaciones diferentes, buscan un bien común en la mejora de la gestión pública. En palabras de CUSBA: “No basta con ser transparente, los funcionarios deben dar el siguiente paso para impulsar activamente la colaboración de aquellos con los incentivos y experiencia para ayudar.”<sup>325</sup>

En definitiva, siguiendo a LEE y KWAK, “la colaboración hace referencia a un compromiso social de adelantar tareas complejas o proyectos destinados a producir resultados concretos.”<sup>326</sup>

## **2.1. Los compromisos de colaboración en España**

En lo que respecta a España, en el III Plan de Acción de Gobierno Abierto<sup>327</sup>, vigente actualmente<sup>328</sup> a la espera de la puesta en funcionamiento del IV Plan, se establecieron cuatro compromisos básicos en materia de colaboración para que fueran implantados en el período 2017-2019. El propio Portal de Transparencia estatal, define los compromisos de colaboración como aquellos “que tienen por objeto el

---

<sup>325</sup> CUSBA, E., “Colaboración. El gobierno en doble vía con las personas” en *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Editores: Concha, G., y Naser, A., Edit. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile, 2012, pág. 125.

<sup>326</sup> Lee, G. y KWAK, Y. H. *An Open Government Implementation Model: Moving to Increased Public Engagement*. Estados Unidos: IBM Center for the Business of Government, 2011.

<sup>327</sup> Remitimos al Capítulo II, apartado 3.3, en el que se aborda un análisis detallado de cada uno de los Planes de Acción de Gobierno Abierto suscritos por España desde que entró a formar parte de la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011.

<sup>328</sup> Entendiéndose como “actual” la fecha de última revisión de esta tesis doctoral, es decir, noviembre de 2019.

fortalecimiento de un modelo de Gobernanza basado en el diálogo con actores tanto públicos como privados.”<sup>329</sup>

Estos compromisos son, en primer lugar, la creación de un Foro de Gobierno Abierto; en segundo lugar, la creación de una Comisión sectorial de Gobierno Abierto, en tercer lugar, la promoción de una red de entidades locales y de transparencia y participación ciudadana; y, por último, un compromiso de apoyo expreso a las iniciativas de Gobierno Abierto en el exterior. Veamos a continuación la implementación de cada uno de estos compromisos.

Creación de un Foro sobre Gobierno Abierto. El 20 de febrero de 2018 se publicó en el BOE<sup>330</sup> la constitución de este Foro, cuya finalidad radica en la colaboración a través del diálogo permanente entre las Administraciones Públicas y la sociedad civil en materias relacionadas con el Gobierno Abierto. Este Foro se estructura en Pleno, Comisiones Permanentes y en tres grupos de trabajo: grupo de trabajo de colaboración y participación, grupo de trabajo de transparencia y rendición de cuentas y grupo de trabajo de formación y sensibilización.

El Pleno se reúne una o dos veces al año, y en él se incluye una representación de las distintas Administraciones Públicas y de la sociedad civil. Al mismo, podrán ser también convocados expertos y observadores, quienes asistirán con voz, pero sin voto. Por su parte, la Comisión Permanente del Foro de Gobierno Abierto, es el órgano ejecutivo del mismo cuyas funciones radican en impulsar la propia labor del Foro, elevar propuestas al Pleno, coordinar los trabajos encomendados y velar por el cumplimiento de los acuerdos adoptados, así como informar al Pleno de todas sus actuaciones.

---

<sup>329</sup> Definición disponible en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado, en: [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto/iiiPlanAccion/CompromisosIIIPGA.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/iiiPlanAccion/CompromisosIIIPGA.html) (Fecha de consulta: noviembre de 2019)

<sup>330</sup> BOE, núm. 45, de 20 de febrero de 2018. Orden HFP/134/2018, de 15 de febrero, por la que se crea el Foro de Gobierno Abierto

Comisión sectorial de Gobierno Abierto. El 6 de marzo de 2017 se creó la Comisión Sectorial sobre Gobierno Abierto<sup>331</sup>, como espacio de diálogo y debate permanente entre las distintas Administraciones Públicas, cuyo objetivo radica en el intercambio de experiencias, desarrollo y seguimiento de iniciativas conjuntas mediante la cooperación interadministrativa en materia de Gobierno Abierto. Al tratarse de una Comisión sectorial, su composición está formada por representantes del Gobierno estatal (en concreto, del Ministerio de Hacienda y Función Pública) y por representantes de las Comunidades Autónomas con competencia en materias de transparencia y Gobierno Abierto, así como por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, en adelante).

Promoción de la Red de Entidades Locales de Transparencia y Participación Ciudadana. La razón de ser de este compromiso reside en superar la participación tradicional existente en el ámbito municipal, y ampliarlo hacia la idea y beneficios que supone el Gobierno Abierto en su totalidad. Igualmente, con esta Red se pretende que la FEMP puede representar a la administración local en estrategias de Gobierno Abierto, alcanzado un gran impacto social.

Concretamente, han sido numerosas las campañas de difusión de esta Red de Entidades Locales de Transparencia durante los años de vigencia del III Plan de Acción de Gobierno Abierto. Por citar alguna de ellas, destaca la creación en twitter, google plus y facebook de cuentas sobre la REDFEMP (por sus siglas: Red de Federación Española de Municipios y Provincias) en materia de transparencia y participación. Así como, la participación en diversos foros y grupos especializados, como son: el II Congreso Internacional de Transparencia, o el IV Congreso Iberoamericano de Innovación Pública. Novagob 2017. Igualmente, gracias a este compromiso, se ha contribuido a la elaboración de un reglamento tipo de participación ciudadana y a la

---

<sup>331</sup> El 22 de octubre de 2018, la Conferencia sectorial de Administración pública aprobó el nuevo Reglamento de organización y funcionamiento de la Conferencia Sectorial de Administración Pública. Disponible en: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:13d06792-0673-42e9-9087-43d8fb593883/Reglamento%20CSAP%202022%2010%202018.pdf> (Fecha de consulta: noviembre de 2019).

elaboración de un banco de datos compartido de criterios interpretativos de la Ley de Transparencia.

Apoyo a iniciativas de Gobierno Abierto en el exterior. Este compromiso se encuentra dividido a su vez, en cinco grupos de actividades en función de los países a los que va destinado este apoyo. Así pues, se pretende apoyar a países que se encuentran aún muy desligados a los beneficios del Gobierno Abierto, y en particular, a cuestiones democráticas necesarias para poder participar de sus ventajas. Particularmente, los cinco países que son objeto de apoyo a través de este compromiso son: Honduras, Panamá, Guinea Ecuatorial, Mauritania y Marruecos.

Con respecto a Honduras, cuya finalidad es precisamente el apoyo a su gobierno para conseguir el cumplimiento de compromisos de Gobierno Abierto, se ha conseguido, por ejemplo, la creación de un observatorio de Justicia, la elaboración de un protocolo sobre presupuestos participativos y auditoría social en las municipalidades, así como el pilotaje para la creación de presupuestos participativos en tres mancomunidades de Honduras.

En lo concerniente a Panamá, se ha conseguido, por ejemplo, una asistencia técnica para la redacción del borrador del Plan Nacional de Responsabilidad Social y Derechos Humanos.

Con Guinea Ecuatorial, el apoyo del gobierno español se basaba en concreto, en la mejora de su sistema estadístico. Así pues, aún no se ha dado por finalizada ninguna de las actividades previstas, aunque sí que se ha comenzado a mejorar las capacidades técnicas del personal del Instituto Nacional de Estadísticas de Guinea Ecuatorial.

En el caso particular de Mauritania, el objetivo principal de apoyo a su gobierno era el de la defensa de Derechos Humanos. En este sentido, entre las actividades realizadas y finalizadas, se encuentra la organización de mesas redondas sobre transposición de compromisos internacionales en materia de Derechos Humanos a leyes nacionales.

Por último, el último grupo de actividades que componen este compromiso van dirigidas al país vecino, Marruecos. En particular, las actividades de apoyo a este gobierno versan sobre la consolidación de procesos democráticos y Estado de Derecho. En este aspecto, entre lo conseguido durante la vigencia de este III Plan de Gobierno Abierto, destaca la asistencia técnica al Ministerio de la Función Pública y la modernización de la Administración en temáticas sobre Gobierno Abierto, Administración electrónica, acceso a la información, lucha contra la corrupción y gestión de recursos humanos.

Teniendo en cuenta, la situación de bloqueo político actual por la cual nos encontramos desde abril de 2019 con un gobierno en funciones, el IV Plan de Acción de Gobierno Abierto, que debería haberse aprobado ya, está sufriendo un retraso considerable, por lo que, tendremos que esperar a la formación de un nuevo gobierno para poder ver cuáles son los nuevos compromisos planteados por el ejecutivo en materia de colaboración.

## CONCLUSIONES

Una vez realizado el estudio del modelo democrático actual y de la implementación del modelo de *Open Government* en nuestro ordenamiento jurídico, podemos sintetizar en cuatro grandes bloques las conclusiones obtenidas gracias a esta investigación.

Cada uno de estos cuatro bloques, que pretenden dar respuesta a las hipótesis planteadas en la introducción de esta tesis, a su vez estarán compuestos por conclusiones específicas fruto de los resultados obtenidos tras el estudio. Para tal efecto, y con el objetivo de lograr una mayor claridad expositiva, se ha considerado conveniente presentar dichos resultados de forma breve, sistemática y numerada. Asimismo, siguiendo con la presentación ordenada de estas conclusiones, se hará referencia al apartado de la tesis en la que ha sido planteada y justificada cada una de las ideas obtenidas.

### **A. CRISIS DEL MODELO DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y FOMENTO DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DIRECTA**

#### **1. Nuevo modelo de contrato social**

De las evidencias expuestas a lo largo de esta tesis ha quedado demostrada la existencia de una crisis del modelo de democracia representativa surgido en los primeros años de democracia y, por tanto, plasmado en la CE de 1978 y la legislación que la desarrolla. Una sociedad española más formada, más inquieta intelectualmente y con más información a su alcance que aquella que votó el referéndum constitucional hace ya más de 40 años, reclama su espacio en el ámbito público de forma más continua, sin limitarse a la elección de sus representantes cada cuatro años. Asimismo, a este anhelo de participación activa se une una mayor exigencia para que los cargos públicos asuman responsabilidades en el caso de extralimitarse en sus funciones. Muestra de esta desafección política e institucional son las numerosas manifestaciones

que, teniendo en nuestro país como punto de partida el movimiento 15M en 2011, han reclamado una nueva forma de hacer política, un nuevo modelo de democracia o, como diríamos desde un punto de vista más jurídico, un nuevo modelo de contrato social.

El contrato social original que expuso ROUSSEAU reconocía en virtud del pacto social la existencia de una autoridad y de una serie de normas morales y leyes a las que el pueblo debía someterse con el fin de orientarse al interés común de la sociedad: “Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y nosotros recibimos a cada miembro como parte invisible del todo”. Sin embargo, en este punto, conviene tener presente que en la idea de contrato social roussoniano, una gran parte de la población no era tenida en cuenta. En particular, las mujeres fueron excluidas de la sociedad vislumbrada por Rousseau, relegándolas única y exclusivamente a la esfera privada de esposas y madres. Es por ello necesario que cualquier trabajo de Ciencias Políticas, aún basándose en tratados filosóficos de la ilustración, tome en consideración la perspectiva histórico social de la época y, es igualmente necesario confrontar estos planteamientos con los de autoras tan prestigiosas como WOLLSTONECRAFT, quien precisamente en su obra *Vindicación de los derechos de la mujer*, realiza una crítica brillante a los postulados de ROUSSEAU. De este modo, cuando WOLLSTONECRAFT argumenta lo que ella entiende como educación nacional afirma que “para hacer el contrato social verdaderamente equitativo, y con el fin de extender aquellos principios esclarecedores que solos pueden mejorar el destino del hombre, debe permitirse a las mujeres encontrar su virtud en el conocimiento, lo que es apenas posible a menos que sean educadas mediante las mismas actividades que los hombres.”<sup>332</sup>

En la actualidad, tal y como ha señalado la doctrina, los elementos configuradores del contrato social de ROUSSEAU deben ser cuestionados por varias razones: en primer lugar, las sociedades actuales conviven en un entorno global que hacen que el espacio sea mayor y, por consiguiente, el nivel de desigualdades sociales también ha aumentado, incluso en las sociedades más avanzadas. Este espacio, además,

---

<sup>332</sup> WOLLSTONECRAFT, M., *Vindicación de los derechos de la mujer*, Editado por Fernández, B., Edit. Montena, Barcelona, 2019. pág. 119.

no puede ser referido en exclusividad al ámbito estatal, ya que muchas de las normas que en la actualidad nos regulan provienen de instituciones supraestatales, como es el caso de la UE. Asimismo, como ya hemos indicado, en los sujetos titulares del contrato social de ROUSSEAU no se tenía en consideración a las mujeres y a los que carecían de recursos económicos, algo que hoy en día sería inconcebible. No obstante, si bien la situación de las mujeres como sujetos de la vida pública y política, por suerte, dista mucho de la existente en el s. XVIII; actualmente, a las puertas de la tercera década del s. XXI, sigue existiendo una evidente desigualdad entre mujeres y hombres. En este sentido, nuestro texto constitucional, además de superar el lenguaje no inclusivo en el que fue redactado, debería hacer una mención expresa a la igualdad de género, como sí que ya aparece en los Estatutos de Autonomía reformados. De la misma forma, el propio art. 1.1 de nuestra Carta Magna que indica el carácter democrático de nuestro Estado, conlleva incuestionablemente una visión feminista del mismo, pues, un Estado no puede ser democrático sin una defensa de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, en todos los ámbitos de la vida.

Por otra parte, una sociedad globalizada en la que es frecuente la convivencia entre personas procedentes de otras nacionalidades requiere también un compromiso parecido al que tuvo lugar con la firma del Tratado de Maastricht en 1992, en virtud del cual, quedó consagrado el derecho de los ciudadanos de la Unión a circular y residir libremente dentro de la UE. ¿Cómo es posible que, casi treinta años más tarde, siga siendo viable que un ciudadano europeo resida en España y no pueda, sin embargo, ejercer su derecho al sufragio en elecciones generales y autonómicas? Esta situación podría revertirse con una reforma en profundidad del art. 13.2 CE, dando cabida, al menos, a los ciudadanos europeos residentes, del derecho al sufragio más allá del ámbito municipal.

Por todo ello, la finalidad que debe perseguir el nuevo modelo de contrato social debería ser la de incluir a un mayor número de titulares y grupos sociales actualmente infrarrepresentados, así como reducir las desigualdades sociales que se acrecientan en épocas de crisis económica.

*(Capítulo I, apartado 4.2. Crisis del modelo de Estado Español)*

## **2. Aumento de los mecanismos de democracia directa gracias a las oportunidades que brinda Internet**

Los instrumentos de participación directa que prevé nuestro texto constitucional son insuficientes para atender las demandas de la sociedad. Por un lado, se ha hecho uso del referéndum consultivo en muy pocas ocasiones y la opción de iniciar un procedimiento legislativo a través de ILP se ha convertido en algo tedioso y poco fructífero en prácticamente su totalidad. La inadmisión a trámite de la Mesa del Congreso, la cantidad de firmas exigidas por la CE para avalar dicha iniciativa, así como el plazo de tiempo requerido, son aspectos que ha llevado al desencanto en la promoción de este tipo de procedimientos.

La ciudadanía reclama una mayor participación en aquellos asuntos que les afecta, e igualmente, exige una comunicación bidireccional con los poderes públicos de forma constante y no sólo en período electoral. Este ámbito de mayor participación y colaboración genera una mejoría en la credibilidad de los representantes políticos exigiéndoles una mayor responsabilidad, lo cual contribuye también en la buena consideración de las instituciones en que se integran. No se trataría de romper con el sistema representativo, sino de buscar mecanismos e instrumentos de participación popular que convivan con él, tales como: iniciativas que permitan una interacción directa entre los representantes públicos y la ciudadanía, iniciativas que admitan plantear propuestas de mejora en municipios, así como iniciativas que contribuyan al fomento de la participación ciudadana en la configuración de los presupuestos, entre otras.

La mayor parte de los inconvenientes históricos que imposibilitaban llevar a cabo un acercamiento al modelo de democracia directa, pueden entenderse superados fácilmente gracias a las TIC, y en particular, gracias a la aparición y generalización de internet. De este modo, consultas no prescriptivas son fácilmente viables a través de iniciativas de gobierno abierto que instauren un foro de debate a través del cuál se

conozcan los intereses y opiniones individuales sobre un determinado tema. La mayor parte de esta participación de carácter directo o deliberativo viene produciéndose en mayor medida en los ámbitos municipales, por ser la administración más cercana al ciudadano, pero ello no se opone a la idea de comenzar a introducir mecanismos de participación en otros niveles, como el autonómico o estatal. No obstante, no toda materia pública debe ser objeto de este tipo de iniciativas de participación directa, pues desvirtuaría el propio modelo de democracia representativa, a la vez que podría provocar situaciones indeseadas. Por ello, es necesario dejar claro una serie de límites a esta participación, que en principio podrían coincidir con los propios límites impuestos para la presentación de una ILP (art. 87.3 CE).

*(Capítulo IV. Apartado 1. La participación ciudadana)*

## **B. LA RELACIÓN INDISCUTIBLE ENTRE INTERNET, NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN Y *OPEN GOVERNMENT***

### **1. La revolución tecnológica requiere la configuración de nuevos derechos. El derecho de acceso a internet.**

La revolución tecnológica acontecida en las últimas décadas ha sido una cuestión innegable que ha cambiado de forma sustancial el comportamiento de la sociedad, así como la forma de comunicarnos entre nosotros. La CE de 1978 se fraguó en un momento histórico donde el uso de medios informáticos comenzaba a implantarse en despachos, oficinas y en la propia administración pública. No obstante, la llegada de internet, y más aún su generalización en todos los ámbitos de la vida de cualquier individuo, era algo inconcebible en aquellos años. Es por esta razón que la única referencia que tenemos en nuestro texto constitucional al respecto habla del concepto de “uso de la informática”, pero no como un nuevo derecho digno de protección, sino como un uso que debe ser limitado con el objetivo de proteger otros derechos fundamentales: el honor y la intimidad (art. 18.4 CE).

Siguiendo la declaración dada por la ONU en 2011 que ha reconocido el derecho a internet como un derecho humano<sup>333</sup>, los países deben adaptar sus legislaciones y no limitar su uso. Según lo dicho, una posible reforma constitucional que afectara al Título I requeriría la inclusión de un catálogo de nuevos derechos vinculados a la era digital, entre los que se encontraría el derecho de acceso a internet como un nuevo derecho de carácter prestacional y universal. Pues, no disponer de acceso a internet actualmente puede llegar a suponer una situación de desigualdad social entre los habitantes del país. Por lo tanto, tal y como se ha señalado, “internet deja de ser simplemente un instrumento para convertirse en un nuevo ámbito vital donde todas las personas y cosas están interconectadas.”

Por todo ello, el nuevo derecho constitucional de acceso a internet debe configurarse como un derecho fundamental que contribuya al desarrollo personal y social del individuo. Se pretende así que nuestra Carta Magna se actualice a la realidad social del s. XXI, al igual que ya han hecho los reformados Estatutos de Autonomía incorporándolo como un principio rector.

De este modo, el derecho de acceso a internet se podría revisar y colocar en el art. 20.1.a) CE, en el que se reconoce y protege el derecho a la libertad de expresión y opinión mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción, y en el art. 20.1.d) CE cuando se alude a la libertad de información veraz por cualquier medio de difusión. Claramente la redacción de este precepto se realizó en una España analógica, por lo que sería necesario dejar constancia de las nuevas formas de acceder a la información. Así pues, un posible y actualizado art. 20.1.d) CE podría ser el siguiente:

*Art. 20.1.2) CE. Se reconoce y protege el derecho:*

*A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho de acceso a internet, a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.*

---

<sup>333</sup> Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión presentado el 16 de mayo de 2011, ante el Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de Naciones Unidas (Doc. A/HRC/17/27)

Según, la propuesta de nueva redacción del art. 20.1.d), se incluiría una reserva legal para determinar el contenido del derecho de acceso a internet, siguiendo las directrices dadas por la ONU.

No obstante, el art. 20.3 CE, cuando se refiere a la garantía mediante ley del acceso a los medios de comunicación social de los grupos sociales y políticos significativos, sería también interesante actualizar esta redacción incorporando una referencia expresa a las nuevas tecnologías y uso de internet.

Una posible nueva redacción del art. 20.3. CE incorporando estos elementos, podría ser el siguiente:

*Art. 20.3. CE:*

*La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios, a través de las nuevas tecnologías y medios digitales, de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.*

Se pretende así, adaptar este derecho fundamental a la realidad del s.XXI, esto es, una sociedad digitalizada en todos los ámbitos de la vida social, económica, política y cultural.

Sin embargo, estos cambios del art. 20 CE supondrían la puesta en marcha un procedimiento de revisión constitucional, por lo que, de llevarse a cabo, sería ideal que la misma se aprovechara no sólo para la modificación de este precepto sino para una revisión en profundidad de todo el texto. Mientras tanto, el TC debe ser quien se encargue de una interpretación amplia y actualizada de estos derechos.

*(Capítulo II. Apartado 1. Nuevo modelo de sociedad: La Sociedad del Conocimiento y la Información)*

## **2. Debe considerarse el carácter heterogéneo de las sociedades.**

Se ha hecho referencia a lo largo de este trabajo a la Sociedad de la Información o a la Sociedad del Conocimiento en singular. Sin embargo, esta denominación no se corresponde con la realidad, ya que realmente las sociedades actuales no tienen el mismo nivel de implantación del conocimiento o la información, ni tampoco suele desarrollarse a la misma velocidad. Por ello, cabe pensar que hubiera sido más idóneo referirse a las “sociedades”, en lugar de la “sociedad”, al no ser, como ya hemos expuesto, un concepto uniforme, como sí lo puede ser, por ejemplo, el concepto de “Derechos Humanos”. De todo ello, se puede inferir por tanto que, si bien se ha aceptado mundialmente la singularización del término sociedad para referirnos a la globalidad, debemos tener presente que todas las sociedades no son homogéneas y que, por tanto, el nivel de implantación de un modelo societario u otro dependerá de si nos referimos a sociedades avanzadas o en desarrollo. Es por esta razón, por la que precisamente la CMSI hizo, con muy buen criterio, hincapié en fomentar el desarrollo de las tecnologías y comunicaciones en las sociedades en desarrollo y zonas rurales, de tal forma que así ha tenido en consideración la distinción entre diversos tipos de sociedad.

*(Capítulo II. Apartado 1.2. Desafíos ante el nuevo modelo social)*

## **3. Otras reformas normativas que conlleven la generalización del uso de nuevas tecnologías de la información y comunicación.**

Uno de los objetivos de la reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo Común en 2015 fue precisamente el de fomentar y generalizar el uso de la conocida como Administración Electrónica. No obstante, podemos concluir que aún hoy nos encontramos en una etapa de transición en la que conviven los dos modelos de Administración: la Administración en papel y la electrónica. Entre las razones que lo evidencian se encuentra, por un lado, la brecha digital aún existente entre un porcentaje importante de la población, la falta de acceso a internet en ciertas zonas de España, los

problemas relacionados con la ciberseguridad, o incluso el desconocimiento de las posibilidades que ofrece la Administración electrónica.

Por consiguiente, se precisa fomentar la formación sobre Administración electrónica, en la que se muestren las posibilidades que ofrece el uso del certificado digital para consultas o trámites administrativos. Asimismo, la incorporación de un derecho constitucional de acceso a internet, tal y como hemos expuesto anteriormente, conllevaría la aprobación de una ley de desarrollo en la que se concretara el alcance material de este derecho.

*(Capítulo II. Apartado 2.2. La relación indiscutible entre Gobierno Abierto y TIC)*

## **C. IMPLEMENTACIÓN REAL DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA**

### **1. Reforma constitucional que incorpore la transparencia más allá del art. 105.b CE**

Si apostamos por una configuración de una nueva categoría de derechos cibernéticos, destacando el derecho al acceso a internet como un derecho humano, la transparencia debería ser una manifestación concreta del derecho a la libertad de información consagrado en el art. 20.1.d) CE, y por tanto encuadrado dentro de la categoría de derechos fundamentales. Este nuevo encaje constitucional del principio de transparencia daría lugar a una ley de transparencia, esta vez, de carácter orgánico y no ordinario como la vigente LTAIBG, si la pretensión fuera la de desarrollar el art. 20.1.d) CE.

Sin embargo, el concepto de transparencia no deja de ser un principio y no un derecho en sentido estricto, por lo que y, siendo más prudentes, sería recomendable que, al igual que han hecho los Estatutos de Autonomía reformados, nuestra Constitución incorpore la transparencia como principio rector de la política social y económica, siendo así un principio informador de la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos (art. 53 CE).

Asimismo, el principio de transparencia debería ser considerado un complemento al principio de publicidad de las normas, pues al hablar de transparencia no sólo hablamos de publicidad de las normas y de toda la información pública, sino también de la obligación de que dicha publicidad se haga de forma activa y pasiva a través de la web, fomentado así también la Administración electrónica. Por ello, una nueva redacción del art. 9.3 CE podría ser la siguiente:

*Art. 9.3 CE:*

*La Constitución garantiza el principio de legalidad, de transparencia, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos*

*(Capítulo III. Apartado 2.2 Incorporación del principio de transparencia en la Constitución Española y en la normativa anterior a la Ley de Transparencia; y Apartado 3.1.1. Cronología tramitación de la LTAIBG)*

## **2 Aumento de la rendición de cuentas de la Administración Pública: Incorporación de sanciones por incumplimiento de la normativa de transparencia**

Es de suma importancia la aprobación del reglamento de desarrollo de la LTAIBG, en el que se incorpore un nuevo Capítulo al Título I de la ley, otorgándole potestad sancionadora al CTBG. Debido a ello, desde la creación de este órgano, el no disponer de esta potestad ha venido provocando que muchas de sus resoluciones se conviertan en papel mojado, ya que el coste para la Administración en caso de incumplir o ignorar estas resoluciones del CTBG es prácticamente nulo.

Igualmente, el art. 105 CE en el que se ha basado la LTAIBG, podría incluir una mención expresa al principio de transparencia, de la siguiente forma:

*Art. 105 CE:*

*De acuerdo con el principio de transparencia, la ley regulará:*

- a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.*
- b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.*
- c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.*

*(Capítulo III. Apartado 3.1.1.4. Otra normativa)*

### **3. Mejora de otras normas con el objetivo de producir una verdadera regeneración democrática**

Con la finalidad de contribuir a una mayor regeneración democrática y por ende a una mayor confianza de la ciudadanía a los cargos políticos, sería también interesante incorporar a la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos la transparencia como presupuesto inherente al funcionamiento interno de los mismos, al igual que se incluiría con carácter preceptivo las elecciones primarias dentro de cada formación política para elegir a su candidato o candidata.

Con este paquete de reformas constitucionales y normativas nos aseguramos que conceptos como “transparencia”, “Gobierno Abierto” y “regeneración democrática” se conviertan en fundamentos básicos para un nuevo modelo de democracia imperante en España como sociedad avanzada del s.XXI, evitando así que se haga un uso partidista de este tema, o que se trate de una cuestión de marketing político sólo usado en campaña electoral pero sin aplicación real práctica.

*(Capítulo I. Apartado 4.2. Crisis del modelo de Estado en España y apartado 6. Propuestas políticas de regeneración democrática)*

## **D. OPEN GOVERNMENT NO ES SOLO TRANSPARENCIA**

### **1. Fomentar el concepto de Gobierno Abierto en toda su amplitud**

La experiencia práctica de los últimos años nos ha mostrado un avance a la hora de repensar la idea de democracia actual incorporando el principio de transparencia en nuestras relaciones con la Administración o el Gobierno. No obstante, no debemos olvidar que un Gobierno Abierto es aquel que se rige por los principios de transparencia, participación y colaboración. Por este motivo, se debe fomentar este concepto ampliamente, y ello puede hacerse comenzando con pequeños pasos, como puede ser el cambio de denominación de los Portales de Transparencia, por el de “Portales de Gobierno Abierto”, donde el acceso a la información pública se incluya como un apartado más.

*(Capítulo II. Apartado 2. El Gobierno abierto como respuesta al cambio social y cultural y Capítulo IV. Participación y Colaboración)*

### **2. Cambio cultural para implementar el Gobierno Abierto**

El Consejo de Europa en 2010, en su Carta sobre la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos (CM/Rec -2010/7) viene a reclamar una educación donde se persiga formar a una ciudadanía crítica. En concreto uno de los objetivos perseguidos por el Consejo de Europa con la educación para la ciudadanía y los derechos humanos es el de “reforzar la capacidad de acción de los estudiantes en el seno de la sociedad para defender y promover los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho.”

Asimismo, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó en 2015 la Agenda 2030 para Desarrollo Sostenible, en la que plantea 17 objetivos con 169 metas que

abarcan materias económicas, sociales y ambientales. En concreto, el objetivo 16 de esta Agenda, denominado “Paz, justicia e instituciones sólidas” plantea entre sus metas, la aplicación de las nuevas tecnologías a la administración de justicia para conseguir una mayor agilidad, rapidez y eficacia. Por último, fija de forma categórica la importancia de la rendición de cuentas en los Estados, afirmando que “es el paso definitivo que debemos dar. Una sociedad informada, gestionada por administraciones e instituciones transparentes y abiertas, está en disposición de exigir a sus gobernantes el cumplimiento de los compromisos adquiridos por éstos sobre la base de hechos probados y ciertos”.

Por todo ello, no basta sólo con cambiar las leyes nacionales e incorporar el concepto de Gobierno Abierto y transparencia, es necesario que su contenido se implemente mediante un cambio cultural: cambio en la forma de pensar y actuar de la ciudadanía. Para ello es sumamente necesario que los poderes públicos asuman la obligación de fomentar el conocimiento de las ventajas y posibilidades prácticas que representa esta nueva forma de gobierno, tanto para la ciudadanía como para los empleados públicos, quienes además deberán integrarlo con carácter transversal en su trabajo.

*(Capítulo II. Apartado 2. El Gobierno abierto como respuesta al cambio social y cultural y apartado 2.3. Ventajas e Inconvenientes)*

### **3. Creación de una iniciativa estatal a través de la red que desarrolle el derecho de petición del art. 29 CE**

Como hemos señalado anteriormente, se necesita una mayor credibilidad de los representantes, así como mayores mecanismos de responsabilidad política. Pues, como contrapartida, un alejamiento de la ciudadanía en la aprobación y aplicación de medidas públicas impopulares puede dar lugar a manifestaciones y revueltas sociales que, llegado a su máximo extremo, pueden llegar a poner en peligro la seguridad de determinados territorios.

Asimismo, una idea generalizada por parte de la población de falta de representatividad da lugar a un sentimiento de desilusión que puede, en el peor de los casos, provocar una desvinculación de las políticas democráticas, abonando así, el terreno para el auge de partidos o movimientos populistas. Los líderes de estos movimientos se caracterizan, por promover una forma de política basada en los impulsos emocionales, fundados en miedos y no en pruebas sólidas y razonadas. Un ejemplo latente lo encontramos en el auge de los movimientos nacionalistas de extrema derecha en Europa, con sentimientos claros contra la inmigración en general, y contra la inmigración musulmana en particular. El propio triunfo del ya comentado *Brexit* en Reino Unido tuvo como base el populismo nacionalista y el temor a la inmigración.

Por todo ello, todas las medidas e iniciativas que conlleva la implantación de un Gobierno Abierto suponen un antídoto ante los elementos que han originado la crisis del modelo democrático. No sólo debemos garantizar la protección de los derechos humanos básicos de la ciudadanía, sino también garantizar la oportunidad de participación de la sociedad civil en la vida pública y política. En este sentido, los Planes de Acción de Gobierno Abierto suscritos por los países miembros de la OGP deben contener y actualizar medidas conducentes a propiciar dicha participación, colaboración y transparencia pública, así como fomentar su conocimiento y uso, de lo contrario, pueden caer en el error de convertirse en meras declaraciones de intenciones y, por tanto, en “papel mojado”.

El éxito de las medidas de participación ciudadana *we the people* y *e-petitions*, en Estados Unidos y Reino Unido respectivamente, deberían ser un referente para el resto de los países que forman parte de la OGP. En nuestro país, por ejemplo, no existe iniciativa homóloga a estas y la única forma disponible para que la ciudadanía pueda llegar a incidir de forma directa en el poder legislativo es a través de la iniciativa legislativa popular o del derecho de petición, consagrado en el art. 29 CE y desarrollado por la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición. El tedioso procedimiento que supone plantear una iniciativa legislativa popular, así como su casi imposible garantía de éxito a tenor de nuestra historia democrática, tal y como hemos tenido ocasión de ver en el capítulo IV; supone la ineficacia real de este

mecanismo. Por su parte, iniciativas como las analizadas en Estados Unidos o Reino Unido, podrían ser perfectamente extrapoladas a nuestro ordenamiento jurídico, con una simple reforma de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, en la que se incluya la existencia de una web (dependiente del Gobierno, y en concreto del Ministerio de Presidencia y/o Relaciones con las Cortes) que canalice, mediante un procedimiento de recogida de firmas suficientes (apoyos), las peticiones ciudadanas que conllevaría, o bien mínimo la respuesta del ejecutivo, o en caso de que el apoyo fuera mayor, el debate parlamentario.

*(Capítulo II. Apartado 4. Gobierno Abierto como oportunidad de cambio)*

#### **4. Plantear la creación de un Índice de Percepción de la Corrupción a nivel interno en España**

Si tuviéramos que responder a la pregunta de si esta proliferación de normativas sobre transparencia en España está reduciendo los niveles de corrupción, la respuesta sería negativa a tenor de los datos publicados en el último IPC de 2018. Tal y como indica el propio informe, la razón por la que, por primera vez en la historia de nuestro país, ha prosperado una moción de censura fue precisamente los casos de corrupción que salpicaban al gobierno. Además de ello, con el nuevo ejecutivo surgido tras la moción de censura de junio de 2018, no se aprovechó para acometer un fortalecimiento de las instituciones, así como nuevas políticas de regeneración democrática, más allá de las dimisiones de varios ministros y ministras salpicados por informaciones sobre su cuestionada ejemplaridad personal y profesional en su etapa previa al cargo. En este ámbito, sería debería comparar los niveles de percepción de corrupción a nivel nacional y a nivel autonómico para analizar el éxito de las medidas implementadas en esta materia. De esta forma se ampliaría el IPC realizado por *Transparency International* a un IPC interno de nuestro país. Al mismo tiempo, habría que impulsar con mayor énfasis y promover la rendición de cuentas, pues actúa de forma preventiva y represiva.

*(Capítulo II. Apartado 2. El Gobierno abierto como respuesta al cambio social y cultural y apartado 2.3. Ventajas e Inconvenientes)*

## **D. ANDALUCÍA COMO MODELO DE GOBIERNO INFRAESTATAL DE GOBIERNO ABIERTO A NIVEL INTERNACIONAL**

### **1. El papel de Andalucía en la implementación del Gobierno Abierto**

Una de las grandes novedades que trajo la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía en el año 2007 fue la incorporación de una Carta de derechos y deberes en el Título I. En el mismo se abordan diferentes conceptos relacionados con la calidad democrática, como son el derecho a la participación en la vida pública (art. 30.1.e), el derecho a una buena administración (art. 31), así como el derecho de acceso de todas las personas a las nuevas tecnologías de la información y comunicación (art. 34).

Asimismo, ya el propio art. 10 del EAA recoge expresamente el concepto de “calidad democrática” al señalar que la Comunidad Autónoma “fomentará la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultura y social. A tales efectos, adoptará todas las medidas de acción positiva que resulten necesarias”. Para ello, señala como objetivos básicos de nuestra Comunidad Autónoma: la incorporación del pueblo andaluz a la sociedad del conocimiento (art. 10.3.12º EAA), la participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa (art. 10.3.19º EAA).

Por su parte, el art. 133.1 EAA reconoce como uno de los principios de actuación de la Junta de Andalucía expresamente el de transparencia junto con otros como son: el de eficacia, eficiencia, racionalidad organizativa, jerarquía, simplificación de procedimientos, desconcentración, coordinación, cooperación, imparcialidad, lealtad institucional, buena fe, protección de la confianza legítima, no discriminación y

proximidad a los ciudadanos, con sujeción a la Constitución, al Estatuto y al resto del ordenamiento jurídico.

Andalucía, al igual que la mayor parte de las CCAA, cuentan con una ley propia que regula la transparencia y acceso a la información pública: la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); al igual que posee su propio organismo independiente en control de transparencia y protección de datos, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (CTPDA).

El reciente cambio de Gobierno en Andalucía ha supuesto una reestructuración de las Consejerías (Decreto 2/2019, de 21 de enero, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías) atribuyéndose a la nueva Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local las competencias en materia de transparencia, que hasta ahora ostentaba la Consejería de la Presidencia y Administración Local y Memoria Democrática. Aunque, es preciso esperar un tiempo prudencial para ver si este cambio va unido a un mayor peso del principio de transparencia en la Junta de Andalucía, no obstante, es al menos prometedor que el concepto de “regeneración”, aparezca en el nombre de una de las Consejerías con más fuerza del nuevo gobierno, cuyo titular ostenta también el cargo de vicepresidente.

Sin duda, quedan aún muchos aspectos mejorables en materia de Gobierno Abierto en nuestra Comunidad Autónoma, tales como la actualización periódica de la publicidad activa en el portal de transparencia, y una mayor coordinación con el conjunto de administraciones y departamentos que componen la Junta de Andalucía. Asimismo, se encuentra el olvido del concepto originario de Gobierno Abierto, pues el interés del legislativo y del ejecutivo se ha centrado en todo momento en exclusiva en uno de los tres pilares que lo sustentan: el de transparencia y acceso a la información pública. No obstante, el no incluir la participación en la ley autonómica de transparencia tiene su razón de ser en la existencia de una ley específica sobre esta materia: la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de participación ciudadana en Andalucía.

*(Capítulo III. Apartado 3.2.1. La regulación de la transparencia en Andalucía. La Ley 1/2014, de 24 de junio de Transparencia Pública de Andalucía)*

## **2. Andalucía como futuro referente a nivel internacional en Gobierno Abierto.**

España es el único país en el que se implementa Planes de Acción de Gobierno Abierto en más de una zona de ámbito infra estatal, en concreto, en Madrid y el País Vasco, lo cual nos sitúa en una posición puntera en esta materia a nivel internacional. Tras los resultados de esta tesis, y una vez estudiado el funcionamiento del OGP y la importancia de la redacción y posterior implementación de los Planes de Acción de Gobierno Abierto, llegamos a la conclusión de que al menos las capitales de cada país miembro de la OGP deberían contar con un Plan de Acción. Centrándonos en España, cabe destacar que ciudades tan cosmopolitas como Barcelona, que precisamente es un referente mundial en el ámbito tecnológico, deberían plantearse seriamente tener su propio Plan de Gobierno Abierto.

Por su parte, en Andalucía tampoco existe ningún gobierno local que haya apostado por presentar su propuesta de Plan de Acción al OGP, quizás por ello, y teniendo en cuenta nuestra riqueza cultural, histórica, demográfica, así como nuestro enclave geográfico estratégico a nivel mundial, sería interesante presentar un Plan de Acción de Gobierno Abierto para Andalucía que complemente al Plan de Acción Estatal. Este futuro Plan debería contener compromisos reales a corto plazo que afectaran directamente a la sociedad andaluza, para lo cual sería necesario involucrar en su diseño desde un primer momento a la ciudadanía. Precisamente la implementación real de este objetivo serviría para seguir profundizando en futuras investigaciones sobre Gobierno Abierto, pero esta vez desde un punto de vista más específico, acotado al ámbito autonómico andaluz.

*(Capítulo III. Apartado 3.2.2. La implementación real de la transparencia en Andalucía)*

## BIBLIOGRAFÍA

ABADÍA, L., “Derechos políticos y sociedad de la información. Elementos para un desarrollo de la democracia participativa”. Director: Francisco José Palacios Romero. Universidad de Zaragoza, 2011.

ACKERMAN, J.M., SANDOVAL-BALLESTEROS, I.E., “The global explosion of freedom of information laws” *Administrative Law Review*, Vol. 58, Núm.1, 2006.

AGUDO ZAMORA, M., *Estado social y felicidad*. Laberinto. Madrid, 2006.

AGUDO ZAMORA, M., Y MONTERO CARO, MD., “El Modelo constitucional español de gobierno local”, en *Gobierno y democracia local: La experiencia andaluza y andina*. Dir. Por. Castillo Blanco, F., Coord. por. Quesada Lumbreras, J.E., y Ramallo López, F.E. Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada, 2010, págs. 83-104.

AGUIAR DE LUQUE, L., *Democracia Directa y Estado Constitucional*. EDERSA. Madrid, 1977.

AGUILÓ BONET, A.J., “La democracia revolucionaria, un proyecto para el siglo XXI. Entrevista a Boaventura de Sousa Santos”, en *Revista Internacional de Filosofía Política*, Núm. 35, 2010, págs. 117-148.

ALBERTI ROVIRA, E., “El conflicto de Cataluña como crisis constitucional”, en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*. Núm. 10. 2019, págs. 299-341.

ALEXANDER, H., *et ali, The Federalist Papers*, Penguin, New York, 1987.

ALONSO GARCÍA, N., “La integración de nuevas fórmulas de participación en la democracia representativa contemporánea”. Directora: Esther Seijas Villadangos. Universidad de León. 2018.

ALONSO TIMÓN, A.J., “El principio de transparencia como elemento vertebrador del Estado social y democrático de derecho”, en *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Núm. 27, 2012.

ÁLVAREZ CONDE, E., “¿Es necesario un nuevo contrato social?”, en *Problemas actuales del Derecho Constitucional en un contexto de crisis*, Dir. TUR AUSINA, R., Coord. Sanjuán Andrés, F.J., y Calabuig Puig, M., Comares Editorial, Madrid, 2015, págs.45-68.

ARNSTEIN. S., *A Ladder of Citizen Participation*. JAIP, Vol. 35, Núm. 4. 1969.

BALAGUER CALLEJÓN, F., “Crisis económica y crisis constitucional en Europa”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 98, Madrid, 2013, págs. 91-107.

BALAGUER CALLEJÓN, F., CÁMARA VILLAR, G., *et ali*. “Capítulo XX: Los derechos políticos: reunión, asociación, participación y petición”, en *Manual de Derecho Constitucional*, Vol. II. Decimotercera edición, Tecnos, Madrid, 2018.

BARCELATA CHAVES, H "La crisis financiera en Estados Unidos" en *Contribuciones a la Economía*, 2010.

BARRERO RODRÍGUEZ, C., “La Ley de Transparencia Pública de Andalucía: Sus aportaciones al régimen establecido en el ordenamiento del Estado”. en *Revista Andaluza de Administración Pública*. Sevilla, Núm.89, 2014, págs. 41-74.

BARRIO ANDRÉS, M., “Hacia un nuevo derecho fundamental de acceso a internet”, en *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*. Coord. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., RUBIO NÚÑEZ, R., Dir. por PENDÁS GARCÍA, B., Vol. 3, Tomo 3, Madrid, 2018, págs. 2515-2529.

BARRIO ANDRÉS., M., *Fundamentos del Derecho de internet*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2017.

BECK, ULRICH., *La Sociedad del riesgo global*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 2002.

BELARRA CORROCHATEGUI, J., “Los Consejos de Transparencia Autonómicos en España: ¿Marketing político o vectores de buen gobierno?”, en *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, Núm. 6, 2018. págs. 1-13.

BELL, D., *Advenimiento de la sociedad post-industrial*. Alianza. 1992.

BENÍTEZ PALMA, E., “La Ley de transparencia, camino de su quinto aniversario. Reflexiones sobre su eficacia y aplicación”, en *Revista española de la transparencia*, Núm. 6, 2018, págs. 49-56.

BENÍTEZ PALMA, E., “Transparencia, confianza y democracia”, en *Revista española de la transparencia*, Núm. 3, 2016, págs. 23-25.

BEZIÁN DE BUSQUETS, E., *Los hugonotes en la Francia del siglo XVII. Tensiones sociales y culturales*. Tucumán. Publicaciones de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Tucumán, 2002.

BIRKINSHAW, P., “Freedom of information and its impact in the United Kingdom”, en *Government Information Quarterly*, Vol. 27, Issue 4, October 2010, págs. 312-321.

BLANTON, T.S., “La experiencia de Estados Unidos con respecto a la Ley de Libertad de Información: activismo del Congreso, liderazgo de los medios de comunicación y política burocrática”, en *Derecho Comparado de la Información*, Núm. 2, julio- diciembre 2003.

BOBBIO, N., *El futuro de la democracia*, Edit. Plaza y Janés, Barcelona, 1985.

BODIN, J., *Los seis libros de la República*, Paris 1576. Ed. P. Bravo Gala. Tecnos. Libro I, Capítulo II. Madrid. 1985.

BREGOLAT, E., “Carta de China: la crisis hongkonesa”, en *Política exterior*, Vol. 33, núm. 192, 2019, págs. 14-20.

BUENO ARMIJO, A., “Consultas populares y referéndum consultivo: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial”, en *Revista de Administración Pública*, Núm. 177, Madrid, septiembre-diciembre 2008, págs. 195-228.

BURGUERA AMEAVE, L., “Europa como oportunidad de participación política: la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE)”, en *El paradigma del Gobierno Abierto. Retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración*. Edit. COTINO HUESO, L., Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2015. Págs. 263-273.

BUSTAMANTE DONAS, J., “Hacia la cuarta generación de Derechos Humanos. repensando la condición humana en la sociedad tecnológica”, *CTS+I: Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*, Núm. 1, 2001.

BUSTOS GISBERT, R. “Corrupción política: un análisis desde la Teoría y la realidad constitucional”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 25, 2010, págs. 69-109.

BYUNG-CHUL, H., *La sociedad de la transparencia*, Edit. Herder, Barcelona, 2018.

- C. DE REDACCIÓN, “La democracia al servicio de todos, integrante del bien común”, en *Revista de Fomento Social*, Núm. 70, 2015, págs. 7-28.
- C. DE REDACCIÓN, “Regeneración ética y compromiso político para una sociedad democrática avanzada”, en *Revista de Fomento Social*, Núm. 68. 2013, págs. 5-20.
- CABEDO MALLOL, V., “La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas. La necesaria reforma de su legislación”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 24, 2009, págs. 455-476.
- CABRERA MARTÍN, M., “Crónica de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Núm. 56, enero- abril de 2017, págs. 315-345.
- CALDERÓN AVELLANEDA, C., *Otro Gobierno*, Algón Editores, Granada, 2012.
- CALDERÓN, C., y LORENZO, S., *Open government-gobierno abierto*. Algón Editores, Alcalá La Real, 2010.
- CAMPOS ACUÑA, M<sup>a</sup>.C., “Modificación de la ley de transparencia en la propuesta de Ley de lucha integral contra la corrupción y protección de los denunciantes”, en *Revista el consultor de los ayuntamientos*, Núm. 2, 2018., págs. 119-126.
- CANALES ALIENDE, J.M., y ROMERO TARÍN, A., “Algunas consideraciones sobre la transparencia pública y el buen gobierno”, en *Revista española de la transparencia*, Núm. 5, 2017, págs. 115-127.
- CASTELLS, M., *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*, Alianza Editorial, Madrid, 2017.
- CASTELLS, M., *Redes de indignación y esperanza*, Alianza Editorial, Madrid, 2012.
- CASTELLS, M., *Comunicación y Poder*. Alianza Editorial, 2009.
- CASTELLS, M., *La Sociedad Red*. Alianza Editorial, 2006.
- CASTELLS, M., *La ciudad informacional. Tecnologías de la Información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza Editorial. 1995, México, Distrito Federal: Siglo XXI Editores. 2002.

CASTELLS, M., *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura. Vol.1 La Sociedad Red*. Madrid, Alianza Editorial. 1996.

CHAPMAN, R.A., Y HUNT, M, “*Open Government*”, Croom Helm, New York, 1987.

CHAUZ DONADO, F.J, *Ingeniería Constitucional. La evolución del checks and balances en el Estado Social de Derecho*, Núm. 126, Universitas, 2013.

CHINCHILLA MARÍN, C., *La radio televisión como servicio público esencial*, Edit. Tecnos, Madrid, 1988.

COLOMBO, C., “Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa?”, en *Revista de Internet, Derecho y Política*, UOC, 2006.

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.

COTINO HUESO, L., “La necesaria actualización de los derechos fundamentales como derechos digitales ante el desarrollo de internet y las nuevas tecnologías”, en *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*. Coord. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., RUBIO NÚÑEZ, R., Dir. por PENDÁS GARCÍA, B., Vol. 3, Tomo 3, Madrid, 2018. págs. 2347-2361.

COTINO HUESO, L., “El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 40, 2017, págs. 279-316.

COTINO HUESO, L., “La nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información”, en *Anuario Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá*, Núm. 7, 2014.

CRIADO DE DIEGO, M., *Participar. La ciudadanía activa en las relaciones estado sociedad*, Edit. Dykinson. S.L, Madrid, 2014.

CRIADO, J. I., y ROJAS-MARTÍN, F (eds). *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas*. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2013.

CRIADO, J.I., “Las Administraciones Públicas en la era del Gobierno Abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública”, en *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 173, 2016, págs. 245-275.

CUSBA, E., “Colaboración. El gobierno en doble vía con las personas” en *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Editores: Concha, G., y Naser, A., Edit. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile, 2012, págs. 115-131.

DAHL. R., *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, 1999.

DASANDI, N y TAYLOR, M., *¿Falla la democracia?*, Reto Siglo 21, La Gran Idea, Edit. Blume. 2019.

DE ARGÜELES, A., *Discurso preliminar a la constitución de 1812*, Madrid, CEC, 1989.

DE LA NUEZ, E., “La transparencia pendiente: consideraciones sobre la consulta pública del borrador de reglamento de la ley de transparencia”, en *Revista Española de la Transparencia*. Núm. 4. Primer semestre 2017, págs. 6-8.

DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, E., y TARÍN QUIRÓS, C., (coord.) *Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Edit. La Ley, 2014, págs. 445-446.

DE MIGUEL, A., *El cambio que viene*, Edit. Stella Maris, Barcelona, 2015.

DELGADO RAMOS, D., “Teoría y práctica de la moción de censura. Notas críticas a propósito de la experiencia reciente” en *Revista general de derecho constitucional*, Núm. 29, 2019.

DELLA PORTA, D., *Can democracy be saved?: participation, deliberation and social movements*, Polity Press, Cambridge, 2013.

DIETZE, G., *The Federalist: A Classic on Federalism and Free Government*, John Hopkins Press, Baltimore, 1960.

DOBLAS MIRANDA, A., IGLESIAS PÉREZ, E., y LÓPEZ LOZANO, R., “Innovaciones participativas: la Escuela de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Córdoba” en *Participación ciudadana: experiencias inspiradoras en España*. GIGAPP, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018, págs.181-199.

DRUCKER, P. F. *Landmarks of Tomorrow*. New York: Harper. 1959. y  
DRUCKER, P. F., *The Age of Social Transformation*, en *The Atlantic Monthly*, Volume 273, Number 11, Boston, 1994.

DSCD Comisiones, Núm. 254, intervención de E. GUICHOT REINA, de 12 de febrero de 2013.

ESTELLÉS AROLAS, E., GONZÁLEZ LADRÓN DE GUEVARA, “Towards an integrated crowdsourcing definition”, *Journal of Information Science*, 2012.

FERNÁNDEZ RAMOS. S., y PÉREZ MONGUIÓ. J.M<sup>a</sup>., *Transparencia, acceso a la información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor. 2014, págs. 109-143.

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, 2012.

FERRERES COMELLA, V., “Cataluña y el derecho a decidir” en *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid. Núm. 37, 2016.

FONT OPORTO, P., "Ruptura del consenso socialdemócrata y crisis del modelo de Estado", en *Revista de Fomento Social*, Núm. 67, 2012, págs. 211-250.

GENTILE, E., *La mentira del pueblo soberano en la democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 2018.

GIDDENS, ANTHONY., “Modernidad y auto-identidad”, en *Las consecuencias perversas de la modernidad: modernidad, contingencia y riesgo*, coord. por. JOSEXTO BERIAIN, Anthropos Editorial, Barcelona, 1996, págs. 33-72.

GONZÁLEZ BUSTOS, M.Á., “Derecho a la información del ciudadano y las nuevas tecnologías”, en *Nuevas tecnologías, administración y participación ciudadana*, Coord. por Sánchez Sánchez, Z., Comares Editorial, Granada, 2010, págs. 9- 29.

GUARDIÁN ORTA, C., “¿Transparencia?”, en *Open Government: Gobierno Abierto*. Colección Algón, Alcalá la Real (Jaén), 2010, Núm.5. págs. 75-78.

GUICHOT REINA, E., “Transparencia. Aspectos generales”, en *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Edit. Tecnos, Madrid, 2014, págs. 35-62.

GUICHOT REINA, E., *Transparencia y Buen Gobierno*, Edit. Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014.

GUICHOT REINA, E., “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.

GUICHOT REINA, E., "Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas." *Documentos de trabajo (Laboratorio de alternativas)* Núm. 170, 2011.

GUTIÉRREZ, A., “Tres años de la Ley de transparencia. Perspectiva de una activista”, en *Revista española de la transparencia*, Núm. 5, 2017, págs. 8-11.

HAN, B-C., *La sociedad de la transparencia*, Edit. Herder, 2013.

HARFOUSH, R., *Yes we did*, Grupo Planeta, Barcelona, 2010.

HELD. D., *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 2007.

HERMET, G., en *El invierno de la democracia*, Los libros del lince, Barcelona, 2008

HERNÁNDEZ RAMOS, M., “El derecho de acceso a la información pública en la jurisprudencia del TEDH: un derecho instrumental imprescindible para la eficacia del convenio desde la teoría general de los derechos”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 42, 2018, págs. 483-509.

HOBBS, T., *Leviatán*, Trad. de Sánchez Sorto, Manuel, Fondo de Cultura Económica, México, 1940.

HOLGADO GONZÁLEZ, M., “Publicidad e información sobre elecciones en los medios de comunicación durante la campaña electoral”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 40, 2017, págs. 457-485.

HUNT, M., y CHAPMAN, R., *Open Government in a theoretical and practical context*. Edit. Routledge, 2006.

INNERARITY, D., *La política en tiempos de indignación*, Edit. Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2015.

INNERARITY, D., *La democracia del conocimiento*, Edit. Paidós, Madrid, 2011.

JEFFERSON, T. *A Bill for the More General Diffusion of Knowledge.*, 1779: Boyd, Papers of Thomas Jefferson, Vol. 2, págs. 526-528.

- KELSEN, H., *De la esencia y valor de la democracia*, KKK, Oviedo, 2006.
- KRÜGER, K., “El concepto de sociedad del conocimiento”, en *Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*, Vol. XI. Núm. 683, Universidad de Barcelona, 2006.
- LANE, R. E. The Decline of Politics and Ideology in a Knowledgeable Society. *American Sociological Review* 21. 1966.
- LESTON-BANDEIRA, C., THOMPSON, L., *Exploring parliament*. Edit. Kettering: Oxford University Press. 2018, pág. 350.
- LEVISTSKY, S., y ZIBLATT, D., *Cómo mueren las democracias*, Edit. Ariel, Barcelona, 2018.
- LIÑÁN NOGUERAS, D. J., en “La ciudadanía europea: una cuestión abierta”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, Madrid. Núm. 32, 2013, págs. 357- 372.
- LOCKE, J., *Two treatises of Governement*, Cambridge University, Cambridge, 1960. Versión española: *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Ed. Aguilar, Madrid, 1979.
- LOEWESTEIN, K., “Roma y la teoría general del Estado”, en *Revista de estudios políticos*, Núm. 174, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1970, págs. 5-36.
- LÓPEZ ARRIBAS, P., “El origen de la democracia moderna”, en *Cuadernos republicanos*, Núm. 49, 2002, págs. 135-158.
- LUCAS VERDÚ, P., “Constitución española de 1978 y sociedad democrática avanzada”. *Revista de Derecho Político*, Núm. 10, 1981.
- LUCAS VERDÚ, P. y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. *Manual de Derecho Político*. Editorial Tecnos, Madrid, 1987.
- M. EVANS, A., y CAMPOS, A., *Open Government Initiatives: Challenges of citizen participation*, en *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 32, Issue 1. 2012.
- MÁIZ SUÁREZ, R., “Estado constitucional y Gobierno representativo en E.J Sieyès”, en *Revista de estudios políticos*, Núm. 72, Madrid, 1991, págs. 45-88.

- MÁIZ SUÁREZ, R., “Las teorías de la democracia en la Revolución francesa”, en *Política y sociedad*, Núm. 6-7, Madrid, 1990, págs. 65-84.
- MAQUIAVELO, N., *El Príncipe*, 19.<sup>a</sup>, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1988.
- MARCUSE, H., *El hombre unidimensional*. Barcelona: Península. 1969.
- MARTISI, B., “La situación de la transparencia en España en comparación con su entorno europeo”, en *Revista española de la transparencia*, Núm. 3, 2016, págs. 29-37.
- MATEO, L., “Sociedad del conocimiento”, en *ARBOR. Ciencia. Pensamiento y cultura*, marzo-abril, 2006, págs. 145-151.
- MCDERMOTT, P., “Building open government”, en *Government Information Quarterly*, Vol. 27, Issue 4, October 2010, págs. 401-413.
- MEDINA GUERRERO, M., “La Ley de Transparencia Pública de Andalucía”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, Sevilla, Núm. 88, 2014, págs. 321-330.
- MESEGUER YEBRA, J., *Comentario a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Análisis de la tramitación e informes sobre publicidad activa y acceso a la información pública*, Escola d’Administració Pública de Catalunya y Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2014.
- MOLAS, ISIDRE, *Derecho Constitucional*. Edit. Tecnos. Madrid, 2001.
- MONTERO CARO, M.D., “Balance de la configuración autonómica de la transparencia en España”, en *Revista española de la transparencia*, Núm. 8, 2019, págs. 137-157.
- MONTERO CARO, M.D., “La crisis de representatividad como oportunidad de cambio hacia un nuevo modelo. El Open Government”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Núm. 17, 2019, págs. 149-164.
- MONTESQUIEU, C.L., *Del Espíritu de las leyes. Libro II, Cap. 2*. Edición utilizada: Madrid. Edit. Tecnos, 1987.
- MILIONE, C., *El Derecho a la tutela judicial efectiva en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Edit. Tirant, Valencia, 2015.

MULÀ, A., “Análisis jurídico, antecedentes y consecuencias de la Sentencia 177/2016, del Tribunal Constitucional, sobre prohibición de las corridas de toros en Cataluña” en *RDUNED: Revista de Derecho UNED*, Núm. 22, 2018, págs. 407-436.

MÚÑOZ CUESTA, J., “El delito de sedición, protagonista del debate jurídico de la sentencia del *procés*. Comentario a STS 459/2019, de 14 de octubre (JUR 2019, 282)”, en *Revista Aranzadi Doctrinal*, Núm. 10, 2019.

OBAMA, B., “*Transparency and Open Government Memorandum for the heads of executive departments and agencies*” en *Federal Register*, Núm. 74-15, 2009, págs. 4685-4686.

OCDE, *La modernización del Estado: el camino a seguir*, INAP-MAP, Madrid, 2006

OCDE, *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*, OCDE, París, 2003

ORDÁS, D., *España se merece democracia directa*, Edit. Zumaque, Jaén, 2012.

ORTEGA, A., *Recomponer la democracia*, Edit. RBA, Barcelona, 2014.

PAPERT, S., *A Critique of Technocentrism in Thinking About the School of the Future*. Massachusetts Institute of Technology (MIT) 1990.

PARINI, L., “Practicing the alternative. The impact of the crisis in Latin America through a Gender Perspective Analysis”, en *Femeris: Revista Multidisciplinar de Estudios de Género*, Núm. 3, 2019, págs. 11-28.

PARKS, W., “*The Open Government Principle: Applying the right to know under Constitution*” en *The George Washington Law Review*, Núm. 26.1, 1957.

PEREIRA MENAUT, A.C., “Para entender el Brexit”, en *Diario La Ley*, Núm. 8812, 2016.

PEREZ ALBERDI, M.R., “Participación política y derecho fundamental. El artículo 23.1 de la Constitución Española”. Director: Manuel José Terol Becerra. Universidad de Huelva, 2010.

PLANCHUELO, G., “Decide Madrid, cómo promover la participación ciudadana desde el Ayuntamiento de Madrid”, en *Participación ciudadana: experiencias inspiradoras en España*. GIGAPP, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018, págs. 131-138.

PLATÓN, *La República, Libro octavo*, Medina y Navarro Editores, Madrid, 1872.

PLAZA-COLODRO, C., “Los efectos de la crisis económica en los sistemas políticos europeos”, en *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 170, Madrid, 2015, págs. 317-336.

POLITIKON, *La urna rota. La crisis política e institucional del modelo español*, Penguin Random House Grupo Editorial, Barcelona, 2014.

POMED SÁNCHEZ, L.A., *El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, INAP, Madrid, 1989.

PORRAS NADALES, A.J. “El orden comunicativo de la representación política”, en *El debate sobre la crisis de la representación política*, Edit. Tecnos, Madrid, 1996.

PRESNO LINERA, M.Á., “Causas jurídico-constitucionales de la desafección ciudadana hacia el sistema representativo” en *Problemas actuales de Derecho Constitucional en un Contexto de Crisis*, Dir. Tur Ausina, R., Coord. por Sanjuán Andrés, F.J., y Calabuig Puig, M.A., Colección Estudios de Derecho Constitucional, Edit. Comares, 2015.

RALLO LOMBARTE, A., “Nuevas tecnologías, nuevos derechos”, en *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*. Coord. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., RUBIO NÚÑEZ, R., Dir. por PENDÁS GARCÍA, B., Vol. 3, Tomo 3, Madrid, 2018. págs. 2363- 2379.

RAMIRÉZ NÁRDIZ, A., “¿Más participación igual a mejor democracia? Acerca de la crítica a la democracia participativa”, en *Revista de Derecho Político*, Núm. 94, UNED, 2015, págs. 183-218.

RAMIREZ- ALUJAS, A.V., “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones finales” en *Revista enfoques*, Núm. IX-15, 2011, págs. 99-125.

RAMÍREZ-ALUJAS, A. Y DASSEN, N., “Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe”, en *Gobierno abierto y transparencia focalizada: Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, editorial BID, 2012.

RAMS RAMOS, L., *Derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Madrid, Reus, 2009, págs.194-212.

REDDICK, C., y SUKUMAR, G., “Open Government Achievement and Satisfaction in US Federal Agencies: Survey Evidence for the three pillars”, en *Journal of E-Governance*, Vol. 34, Núm. 4, 2011, págs. 193-202.

RELYEA, H.C., “Federal freedom of information policy: highlights of recent developments”, en *Government Information Quarterly*, Vol. 26, Issue 2, Abril 2009, págs. 314-320.

RIAL, J., “Posibilidades del voto electrónico”, en *Elecciones*, dir. por TUESDA SOLDEVILLA, F, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Lima, 2004.

RIDAO MARTÍN, J., “La regulación de la transparencia y del acceso a la información pública en la esfera autonómica. Un estudio comparado” en *Revista General de Derecho Constitucional*. Núm. 19, 2014, págs.1-21

RODRÍGUEZ VERGARA, A., “Capítulo XX: Libertades Públicas (II): El Derecho de asociación, la libertad de partidos políticos y los derechos de participación”, en *Manual de Derecho Constitucional*, Novena Edición, Edit. Tecnos, Madrid, 2018.

ROLLNERT LIERN, G., “El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental. Una valoración del debate doctrinal a propósito de la Ley de Transparencia”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 34, 2014, págs. 349-368.

ROUSSEAU, J.J., *Contrato social*. Madrid, Espasa Calpe, 1762.

RUIZ LÓPEZ, F., “La iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos en el ordenamiento autonómico español”, Director: Juan Cano Bueso. Universidad de Almería, 2007.

RUIZ-RICO. C., “Transparencia y participación en el derecho autonómico: un análisis constitucional”, en *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, Núm 6, 2014.

SALAZAR BENÍTEZ, “Género, poder y ciudadanía”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Núm. Extra 5, (Ejemplar dedicado a: Revisar el pacto constituyente en perspectiva de género), 2017, págs. 58-74.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M., “Un derecho fundamental a acceder a la información pública”, en *El papel del Derecho de la Información en la Sociedad del Conocimiento. Actas del Seminario Internacional Complutense 27-28 junio 2007*. Coord. Manuel Sánchez de diego Fernández de la Riva, Madrid, 2007, págs. 7-4.

SARMIENTO, D., “y después del Brexit... ¿Qué?”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Núm. 64, 2016, págs. 42-47.

SARTORI, G., “Teoría de la democracia”, Vol. 2, Alianza Editorial. México, 2001.

SERRANO SANTOYO. A., y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, E., *La Brecha Digital: Mitos y Realidades*, Editorial UABC, Baja California, México, 2003.

SERRANO SANZ, J.M., “La economía y el Brexit”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Núm. 64, 2016, págs. 18-21.

SINDIC DE GREUGES DE CATALUNYA, *El derecho de acceso a la información pública. Informe extraordinario marzo 2012*. Síndic. El Defensor de Les Persones, 2012.

SMITH, A., *Teoría de los sentimientos morales*. Edición conmemorativa 70 Aniversario, México, 2004.

SMITH, A, *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*. Fondo Cultura Económica. México. 1990.

SUÑÉ LLINÁS, E., *Declaración De Derechos Del Ciberespacio*. Universidad Complutense de Madrid, España. Instituto Español de Informática y Derecho. 2008.

TUCÍDIDES, "Historia de la guerra del Peloponeso". Revisión: NAVARRO, J.L., en *Estudios Clásicos; Madrid*, Tomo 31, Núm. 96, Madrid, 1989.

VESTRI, G, “La necesaria previsión de un referendo abrogatorio en el sistema constitucional español”, en *Revista de Derecho*, Núm. 48, Fundación Universidad del Norte, 2017.

VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., “El marco constitucional de la transparencia”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 116, mayo -agosto 2019, págs. 167-191.

VILLORIA, M., *Govern Obert*, Universidad Rey Juan Carlos, 2014.

VILLORIA, M., VAN RYZIN, G., y LAVENA, C., “Social consequences of government corruption: a study of institutional disaffection in Spain”, en *Public Administration Review (PAR)*, Vol. 73, Núm. 1, págs. 85-94.

WOLLSTONECRAFT, M., *Vindicación de los derechos de la mujer*, Editado por Fernández, B., Edit. Montena, Barcelona, 2019.

YASSERI, T., HALE, S.A y MARGETTS, H.Z, “Rapid rise and decay in petition singing” en *EPJ Data Sci.* Núm. 6. 2017.

YU, H., y ROBISON, D.G., “*The new ambiguity of Open Government*”, en *UCLA Law Review Dix*, Núm. 59, 2012, págs. 178-208.

ZAPATER ESPÍ, L., “Democracia directa: ¿necesidad o utopía?”, en *Regenerar la política. Ciudadanos, ¿sed protagonistas!*, Coord. por Colomer Vidal, A., Edit. Ugarit, Valencia, 2008, págs. 71-89.

## RECURSOS ELECTRÓNICOS

20 minutos, “El reto de combatir la corrupción y regenerar la democracia: las promesas de los partidos”, *20 minutos*, 9 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://www.20minutos.es/noticia/2621123/0/regeneracion-democratica/programas-electorales/elecciones-20-diciembre/>, (Fecha de consulta: febrero de 2016)

Access Info Europe, *Alegaciones de Access Info Europe sobre la ley de transparencia, de 10 de julio de 2015*, Disponible en: <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:1072ef21-6aa5-4f1e-b977-0ba15e6853b1/05recomendacionesACCESSINFO.pdf>, (Fecha de consulta: abril de 2018)

AEPD, *Informe de la AEPD sobre el proyecto de reglamento*, Disponible en: <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:e3f7fdcb-70bb-4d0b-b28c-8bfb57a64038/02informeAEPD.pdf> (Fecha consulta: agosto 2018)

AEPD, *Informe de la Agencia Española de Protección de Datos de 6 de noviembre de 2014*, Disponible en: <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:e3f7fdcb-70bb-4d0b-b28c-8bfb57a64038/02informeAEPD.pdf>, (Fecha de consulta: abril de 2018)

AEPD, *Informe de la Agencia Española de Protección de Datos sobre el anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno de 5 de junio de 2016*, Disponible en: [http://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/informes\\_preceptivos/Ad](http://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/informes_preceptivos/Ad)

[ministracion\\_estado/Leyes/common/2012/2013.12.10\\_2012-0203\\_APL-Transparencia.pdf](#) (Fecha de consulta: abril de 2017)

ALBEROLA, M., “Pedro Sánchez, presidente del Gobierno tras ganar la moción de censura a Rajoy”, *El País*, 1 de junio de 2018, Disponible en: [https://elpais.com/politica/2018/06/01/actualidad/1527837969\\_067262.html](https://elpais.com/politica/2018/06/01/actualidad/1527837969_067262.html). (Fecha de consulta: agosto de 2019)

Ayuntamiento de Córdoba, Web de la Escuela de Participación Ciudadana de Córdoba Disponible en: <https://participa.cordoba.es/m-participacion-tu-ayuda-cuenta/escuela-de-participacion-ciudadana> (Fecha consulta: agosto de 2019)

Ayuntamiento de Madrid, Portal “Decide Madrid”, Disponible en: <https://decide.madrid.es> (Fecha de consulta: agosto de 2019)

CAMERON, D., “Trump's team removes all old, pending 'We the People' petitions”, *Daily Dot*, 20 de enero de 2017, Disponible en: <https://www.dailydot.com/layer8/white-house-petitions-president-trump/> (Fecha de consulta: noviembre de 2017)

CASTELLS, M., *La dimensión cultural de Internet*, UOC, 2002. Disponible en: <http://www.uoc.edu/culturaxxi/esp/articulos/castells0502/castells0502.html> (Fecha de consulta: mayo de 2016)

CENTENA, M., “América Latina muestra su hartazgo en las calles por la violencia contra las mujeres”, en *El País*, 26 de noviembre de 2019, Disponible en: [https://elpais.com/sociedad/2019/11/26/actualidad/1574727541\\_489688.html](https://elpais.com/sociedad/2019/11/26/actualidad/1574727541_489688.html). (Fecha de consulta: noviembre de 2019).

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), *Informe sobre la ley de transparencia española*, Disponible en: <http://www.cepc.gob.es/docs/ley-de-transparencia/aportaciones-ciudadanos.pdf?sfvrsn=0> (Fecha de consulta: abril de 2017)

CIS, Barómetro del CIS de septiembre de 2019 sobre la percepción de la situación política española. Disponible en: [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3260\\_3279/3261/es3261mar.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3260_3279/3261/es3261mar.pdf) (Fecha de consulta: octubre de 2019)

Ciudadanos, *Programa para las elecciones generales de 2015 de Ciudadanos*, Disponible en: <http://servicios.lasprovincias.es/documentos/programa-electoral-ciudadanos-20D-2015.pdf> (Fecha de consulta: febrero de 2016)

Ciudadanos, *Programa para las elecciones generales de 2019*, Disponible en: <https://www.ciudadanos-cs.org/programa-electoral> (Fecha de consulta: agosto de 2019)

Consejo de Estado, *Dictamen del Consejo de Estado núm. 707/2012 sobre el Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, aprobado el 19 de julio de 2012. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2012-707> (Fecha de consulta: octubre 2017)

Consejo de Estado, Informe del Consejo de Estado sobre régimen electoral, aprobado en 2009, Disponible en: <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.PDF> (Fecha de consulta: septiembre de 2019)

COSTAS, A., “Capitalismo, desigualdad y democracia” *El País*, 20 de julio de 2014. Disponible en: [https://elpais.com/economia/2014/07/16/actualidad/1405522160\\_465727.html](https://elpais.com/economia/2014/07/16/actualidad/1405522160_465727.html) (Fecha de consulta: octubre de 2017)

Council of Europe, *Treaty Office*, Disponible en: <http://conventions.coe.int>. (Fecha de consulta: octubre de 2016)

CTBG, *Informe del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de 2 de septiembre de 2015*, Disponible en: <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:94e2c2b4-9f2b-4b2b-b8fa-4ace7025c23d/07informeCTBG.pdf> (Fecha de consulta: abril de 2018)

CTBG, *Informes y recomendaciones*, Disponible en [http://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/Informes\\_recomendaciones/informes.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Informes_recomendaciones/informes.html) (Fecha consulta: julio de 2018).

Defensor del Pueblo, *Pronunciamiento del Defensor del Pueblo sobre la queja presentada por la Organización no Gubernamental Access Info Europe*. Núm. Expediente: 14023895. Disponible en: <http://goo.gl/7qiFZb> (Fecha consulta: noviembre de 2017)

European Parliament, *Public Register of Documents*, Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simpleSearchHome.htm>. (Fecha de consulta: octubre de 2016)

Foro de Gobierno Abierto, Disponible en: [Orden HFP/134/2018, de 15 de febrero, por la que se crea el Foro de Gobierno Abierto y https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto/ForoGA.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/ForoGA.html) (Fecha de consulta: julio 2018)

Fundación Civio., *Alegaciones de la Fundación Civio sobre la ley de transparencia*, de 8 de julio de 2015, Disponible en: <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:08732741-d8ba-41eb-a166-e203b1afb2c2/04recomendacionesCIVIO.pdf>, (Fecha de consulta: abril de 2018)

GAREA, F., “Sánchez tumba a Rajoy y llega a Moncloa con el Gobierno más débil de la democracia” *El Confidencial*, 1 de junio de 2018, Disponible en: [https://www.elconfidencial.com/espana/2018-06-01/mocion-censura-rajoy-pedro-sanchez-gobierno\\_1572631/](https://www.elconfidencial.com/espana/2018-06-01/mocion-censura-rajoy-pedro-sanchez-gobierno_1572631/). (Fecha de consulta: agosto de 2019)

GIL, A., “La sentencia de Gürtel marca el arranque de la moción contra Rajoy: Ábalos afirma que el PP es Gürtel y Gürtel es el PP”, *eldiario.es*, 31 de mayo de 2018. Disponible en: [https://www.eldiario.es/politica/sentencia-Gurtel-Rajoy-Abalos-PP\\_0\\_777272328.html](https://www.eldiario.es/politica/sentencia-Gurtel-Rajoy-Abalos-PP_0_777272328.html). (Fecha de consulta: agosto de 2019)

Gobierno de España, *I Plan de Acción de Gobierno Abierto para España 2012-2014*. Disponible en: [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto/planes-accion-anteriores/iPlanAccion.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/planes-accion-anteriores/iPlanAccion.html) (Fecha de consulta: julio de 2018)

Gobierno de España, *II Plan de Acción de Gobierno Abierto para España 2014-2016*. Disponible en: [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto/planes-accion-anteriores/iiPlanAccion.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/planes-accion-anteriores/iiPlanAccion.html) (Fecha de consulta: julio 2018)

Gobierno de España, *III Plan de Acción de Gobierno Abierto de España 2017-2019* disponible en: [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto/iiiPlanAccion.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/iiiPlanAccion.html) (Fecha consulta: agosto de 2019)

Gobierno de España, *IV Plan de Acción de Gobierno Abierto de España*, Disponible en: [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto/ivPlanAccion/Que\\_es\\_IV\\_Plan.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/ivPlanAccion/Que_es_IV_Plan.html) (Fecha de consulta: agosto de 2019)

Gobierno de España, *Agenda 2030, Objetivos de desarrollo sostenible*, en: <https://www.agenda2030.gob.es> (Fecha de consulta: agosto de 2019)

Gobierno Vasco, Portal Irekia del Gobierno Vasco, Disponible en: <https://www.irekia.euskadi.eus/?locale=es> (Fecha consulta: agosto de 2019)

GUICHOT REINA, E., *Informe sobre los requisitos de identificación de los solicitantes de acceso a la información pública*, enero de 2017. Disponible en: <https://bit.ly/2LRRunp> (Fecha de consulta: enero de 2018)

HM Government. *Putting the Frontline First: Smarter Government*, 2009. Disponible en: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/228889/7753.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228889/7753.pdf). (Fecha de consulta: enero de 2017).

IRM., “Resultados de evaluación del IRM para el II PA de Gobierno Abierto de España”, en: *Informe de Avance de España 2014- 2015*, Disponible en: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/05/Spain\\_2014-15\\_IRM\\_0.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/05/Spain_2014-15_IRM_0.pdf), (Fecha de consulta: julio de 2018)

IRM., *Informe de fin de término 2014-2016 de España*, Disponible en: [https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:09b6ddb3-9d68-4735-a03a-1321da537d4c/Spain\\_EOTR\\_2014-2016.pdf](https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:09b6ddb3-9d68-4735-a03a-1321da537d4c/Spain_EOTR_2014-2016.pdf) (Fecha de consulta: agosto de 2019)

JULIANA, E., “La jugada Sánchez: así decidió el PSOE activar la moción de censura contra Rajoy”, *La Vanguardia*, 27 de mayo de 2018, Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20180527/443863833474/mocion-de-censura-psoe-rajoy-sentencia-gurtel.html>. (Fecha de consulta: agosto de 2019)

Junta de Andalucía, *Portal web de transparencia de la Junta de Andalucía*, Disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/transparencia.html> (Fecha de consulta: agosto de 2019)

Junta Electoral Central, Disponible en: <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/ilp> (Fecha de consulta: agosto de 2019)

Laboratorio de Aragón Gobierno Abierto. LAAAB, Disponible en: <http://www.laaab.es> (Fecha de consulta: agosto de 2019)

Laboratorio de Gobierno para la Innovación Pública, novagob.lab, Disponible en: <https://novagob.org/goblab> (Fecha de consulta: junio de 2019)

Laboratorio MediaLab Granada, Disponible en: <https://medialab.ugr.es> (Fecha de consulta: junio de 2019)

LLINARES, J., “El concepto de Open Government”, en *Javier Llinares blog*, Disponible en: <http://www.javierllinares.es/2008/01/11/o-gov-el-concepto/> (Fecha de consulta: diciembre 2016)

NICANDRO CRUZ-RUBIO, C., “Definición del IRM dada en el Informe de Avance 2012-2013 del IRM para España”, *España, Informe de Avance 2012-2013*, GIGAPP. Disponible en: <http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/destacadas/252-espana-informe-de-avance-2012-2013-open-government-partnership>. (Fecha consulta: marzo de 2019)

OECD, *Public Sector Transparency and the International Investor*, 2003. Disponible en: <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/18546790.pdf>, (Fecha de consulta: diciembre de 2016)

Oficina Antifraude de Cataluña., “Derecho de acceso a la información pública y transparencia”, en *Colección Estudios IntegriCat*, Núm. 4. 2013. <https://sumaciudadana.files.wordpress.com/2013/08/cataluc3b1a-daip.pdf> (Fecha consulta: julio de 2017).

OGP, *Carta enviada al gobierno de Trinidad y Tobago*, 2018, Disponible en: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Trinidad-Tobago\\_Letter\\_Inactivity\\_20181207.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Trinidad-Tobago_Letter_Inactivity_20181207.pdf) (Fecha de consulta: agosto de 2019)

OGP, *Carta enviada por el Comité directivo del OGP a Azerbaiyán en que la resolvía la suspensión de este país como miembro del OGP*, 2018, Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/azerbaijan-steering-committee-resolution-december-5-2018/> (Fecha de consulta: agosto 2019)

OGP, *Declaración de Gobierno Abierto*. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/> (fecha consulta: marzo de 2018)

OGP, *Handbook rules and guidance for participants*, 2019, Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/documents/ogp-handbook-rules-and-guidance-for-participants-2019/> (Fecha de consulta: agosto de 2019)

OGP, *Suspensión por el Comité directivo del OGP de Bosnia y Herzegovina*, 2018, Disponible en: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/12/Bosnia-Herzegovina\\_SC-resolution\\_12052018.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/12/Bosnia-Herzegovina_SC-resolution_12052018.pdf) (Fecha de consulta: agosto de 2019).

OPG, Web sobre la Alianza de Gobierno Abierto, *Open Government Partneship*, Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org> (Fecha de consulta: noviembre de 2017)

Organización de Estados Americanos (OEA). Principios de Lima sobre derecho de acceso a la información pueden consultarse en:  
<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=158&IID=2> (Fecha de consulta: diciembre de 2018).

OXFAM, *Informe: La Trampa de la austeridad*, septiembre 2013. Disponible en:  
[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org), (Fecha de consulta: diciembre de 2016)

Partido Popular, *Programa para las elecciones generales de 2015 del Partido Popular*, Disponible en:  
<http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa2015.pdf> (Fecha de consulta: febrero de 2016)

Partido Popular, *Programa para las elecciones generales de 2019 del Partido Popular*. Disponible en: <https://elpais.com/especiales/2019/elecciones-generales/programas-electorales/pdf/pp.pdf> (Fecha de consulta: agosto de 2019)

Partido Socialista Obrero Español, *Programa electoral para las elecciones generales de 2019 del Partido Socialista Obrero Español*. Disponible en:  
<https://elpais.com/especiales/2019/elecciones-generales/programas-electorales/pdf/psoe-programa-electoral-elecciones-generales.pdf> (Fecha de consulta: agosto de 2019)

Partido Socialista Obrero Español, *Programa para las elecciones generales de 2015 del Partido Socialista Obrero Español*, Disponible en: [http://www.psoe.es/media-content/2015/11/PSOE\\_Programa\\_Electoral\\_2015.pdf](http://www.psoe.es/media-content/2015/11/PSOE_Programa_Electoral_2015.pdf) (Fecha de consulta: febrero de 2016)

PAÚL, F., “Protestas en Chile y Ecuador: ¿en qué se parecen y diferencian las últimas revueltas sociales en estos dos países?” *BBC News*, 22 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50139272> (Fecha de consulta: noviembre de 2019)

Podemos, *Programa para las elecciones generales de 2015 de Podemos*, Disponible en: <http://unpaiscontigo.es/programa/> (Fecha de consulta: febrero de 2016)

Portal de transparencia del gobierno de España, Disponible en:  
[http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/GobiernoParticipacion/BuenGobierno.htmlc](http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/GobiernoParticipacion/BuenGobierno.htmlc) (Fecha de consulta: enero de 2018)

Portal de Transparencia., *Proyecto de Real Decreto y memoria del análisis de impacto normativo remitidos para informe y alegaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, a la Fundación Civio y a las asociaciones Access Info Europe y Transparencia Internacional España* (8 de junio de 2015) Disponible en: <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:89220255-85fc-466f-b4f2-ed2c9298c876/03proyectoRD2015.pdf> (Fecha de consulta: abril de 2018)

*Right to info*, Disponible en: [www.right2info.org](http://www.right2info.org). (Fecha de consulta: noviembre 2016)

*Right to info, The RTI rating*, Disponible en: <http://www.rti-rating.org/>, (Fecha de consulta: junio de 2019)

S. MAZO, E., “China es ya la primera potencia mundial”, Disponible en: <https://www.expansion.com/2014/10/08/economia/1412771929.html>, *Expansión*, 8 de octubre de 2014 (Fecha de consulta: abril de 2016)

Secretaría de Estado de función pública, *Ficha informativa elaborada por la Secretaria de Estado de función pública con motivo de la consulta pública previa a*

*la elaboración del proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla parcialmente la LTAIBG*. Disponible en:

[http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/ParticipacionCiudadana/ParticipacionProyectosNormativos/proyectoRDTtransparencia.html](http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/ParticipacionCiudadana/ParticipacionProyectosNormativos/proyectoRDTtransparencia.html) (Fecha de consulta: junio de 2018)

Secretaría de Transparencia. Consejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática. 2018. *Aplicación de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía. Informe de situación a 31/12/2018*. Disponible en:

<https://www.juntadeandalucia.es/transparencia/transparencia-andalucia/estadisticas.html> (Fecha de consulta: marzo 2019)

Somos Socialistas., *Campaña de crowdfunding del candidato Pedro Sánchez*.

Disponible en: <https://crowdfunding.somossocialistas.es/> (Fecha de consulta: marzo de 2017)

Transparencia Internacional España, *Alegaciones de Transparencia Internacional España, de 26 de julio de 2015*: Disponible en:

<http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:bcc59a1c-51da-4b75-bea8-6b6b3ab49fd6/06recomendacionesTI.pdf>, (Fecha de consulta: abril de 2018)

Transparency International, *Índices de Percepción de la Corrupción desde el año 2002*, Disponible en: <http://transparencia.org.es/> (Fecha de consulta: marzo de 2016)

UK Government and Parliament, *Petitions*, Disponible en: <https://petition.parliament.uk/petitions/check> (Fecha de consulta: junio de 2017)

UK Government, *Letter to Cabinet Ministers on transparency and open data*. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/news/letter-to-cabinet-ministers-on-transparency-and-open-data> (Fecha de consulta: enero de 2017)

UK Government, *Letter to government departments on opening up data*, Disponible en: <https://www.gov.uk/government/news/letter-to-government-departments-on-opening-up-data>. (Fecha de consulta: enero 2017).

United States Department of Justice, *Web foia.gov*, Disponible en: [www.foia.gov](http://www.foia.gov) (Fecha de consulta: febrero 2016)

VOX, *Programa electoral para las elecciones generales de 2019 del Partido Político VOX*, disponible en: [https://www.voxespana.es/wp-content/uploads/2019/04/100medidasngal\\_101319181010040327.pdf](https://www.voxespana.es/wp-content/uploads/2019/04/100medidasngal_101319181010040327.pdf) (Fecha de consulta: agosto 2019)

Web oficial española sobre datos abiertos. Disponible en: [www.data.gov](http://www.data.gov) (Fecha de consulta: febrero de 2017)

WHITE HOUSE., *Web sobre gobierno abierto durante la Administración del presidente de los E.E.U.U Barack Obama*, Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/open/about> (Fecha de consulta: abril de 2016)

WSIS Forum: <http://www.itu.int/net4/wsis/stocktaking/en> (Fecha de consulta: junio 2016)



## ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

### TABLAS:

- Tabla 1: Barómetro del CIS de septiembre de 2019, sobre percepción de la situación política española. Datos en tanto por ciento.
- Tabla 2: Herramientas y Tecnologías favorecedoras de la participación y colaboración.
- Tabla 3: Países miembros de OGP y Planes de Acción
- Tabla 4: Compromisos I Plan de Acción de Gobierno Abierto de España 2012-2014.
- Tabla 5: Compromisos II Plan de Acción de Gobierno Abierto de España 2014-2019.
- Tabla 6: Compromisos III Plan de Acción de Gobierno Abierto de España 2017-2019.
- Tabla 7: Primera ola de legislaciones sobre acceso a la información pública.
- Tabla 8: Legislación comparada en materia de transparencia.
- Tabla 9: Países con mayor y menor puntuación en el ranking RTI
- Tabla 10: Convenios suscritos por el CTBG con Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas para el traslado del ejercicio de la competencia en materia de resolución de las reclamaciones previstas en el art. 24 de la LTAIBG:
- Tabla 11: Legislación autonómica en materia de transparencia.
- Tabla 12: Evolución del número total de solicitudes de acceso a información pública.
- Tabla 13: Evolución solicitudes de acceso a la información pública desde 30 de junio de 2015 hasta 30 de diciembre de 2018.
- Tabla 14: ILP presentadas desde 1982 hasta septiembre de 2019 en el ámbito estatal.

## FIGURAS:

- Figura 1: Terminología asociada al Gobierno Abierto.
- Figura 2: Relación entre Administración Electrónica y Gobierno Abierto.
- Figura 3: Interrelación de conceptos.
- Figura 4: Porcentaje de uso de dispositivos de conexión a las diferentes redes sociales.
- Figura 5: Gobierno Abierto como fortalecedor de la democracia.
- Figura 6: Reducción corrupción.
- Figura 7: Encuesta realizada por el INE sobre el uso de TIC en los hogares en 2019.
- Figura 8: Iniciativas de Gobierno Abierto en USA.
- Figura 9: Logotipos principales iniciativas de Gobierno Abierto en Estados Unidos
- Figura 10: Web sobre *Open Government* de la Casa Blanca durante la Administración de Barack Obama.
- Figura 11: Gasto por Estado durante el año fiscal de 2019 en Estados Unidos.
- Figura 12: Estadísticas de uso de la plataforma *we the people* durante el gobierno de Barack Obama.
- Figura 13: Categorías con más peticiones realizadas en *we the people* durante el gobierno de Barack Obama.
- Figura 14: Iniciativa *My Society* en Reino Unido.
- Figura 15: Ejemplo iniciativa *e-petitions* en Reino Unido.
- Figura 16: Seguimiento del III Plan de Acción de Gobierno Abierto en el primer trimestre de 2019.
- Figura 17: Web de registro de documentos del Parlamento Europeo.
- Figura 18: Mapa mundial de la corrupción según el IPC de 2018.

- Figura 19: Web de la Junta de Andalucía desde donde iniciar el procedimiento de acceso a la información pública (1ª parte)
- Figura 20: Web de la Junta de Andalucía desde donde iniciar el procedimiento de acceso a la información pública (2ª parte)
- Figura 21: Gráfico sobre la evolución de solicitudes de acceso a la información pública.
- Figura 22: Niveles de participación de Arnstein.
- Figura 23: ILP presentadas a nivel nacional
- Figura 24: Objetivos de la Escuela de Participación Ciudadana de Córdoba.



## **ANEXOS**



**ANEXO 1: Copia sobre solicitud de acceso a información pública realizada**

R E G I S T R O E L E C T R O N I C O	JUNTA DE ANDALUCIA	
	14/07/2018	201899903041903
	Registro Electrónico	Hora
		13:55:57

(Página 1 de 2)  
Transparencia Pública

**SOLICITUD DE INFORMACIÓN PÚBLICA**

<b>1</b>	<b>DATOS DE LA PERSONA SOLICITANTE</b>	
APELLIDOS Y NOMBRE/RAZÓN SOCIAL: María Dolores Montero Caro	DNI/NIE/NIF/PASAPORTE: 44374567I	SEXO: Mujer
APELLIDOS Y NOMBRE DE PERSONA REPRESENTANTE:	DNI/NIE/NIF/PASAPORTE:	
CORREO ELECTRÓNICO: d22mocam@uco.es	TELÉFONO: 659855176	
DOMICILIO:		

<b>2</b>	<b>ORGANISMO Y ENTIDAD AL QUE SOLICITA LA INFORMACIÓN</b>
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN LOCAL Y MEMORIA DEMOCRÁTICA	

<b>3</b>	<b>INFORMACIÓN SOLICITADA</b>
ASUNTO: Información sobre procedimientos normativos	
INFORMACIÓN: Buenas tardes me gustaría conocer de forma actualizada cuál es la situación en Andalucía en lo que se refiere al desarrollo normativo de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. Gracias	

<b>4</b>	<b>DOCUMENTACIÓN APORTADA</b>

<b>5</b>	<b>MOTIVACIÓN (Opcional)</b>
Estoy realizando un trabajo de investigación sobre Transparencia y Gobierno Abierto y necesito conocer la situación normativa en mi Comunidad Autónoma lo más actualizada posible.	

<b>6</b>	<b>NOTIFICACIÓN</b>
Modalidad solicitada:	
<input type="checkbox"/> Por correo postal <input checked="" type="checkbox"/> Por correo electrónico	

<b>7</b>	<b>ACCESO A LA INFORMACIÓN</b>
Modalidad solicitada:	
<input type="checkbox"/> Por correo postal <input checked="" type="checkbox"/> Por correo electrónico <input type="checkbox"/> Presencial	

<b>8</b>	<b>SOLICITUD Y DECLARACIÓN</b>
La persona <b>DECLARA</b> , bajo su expresa responsabilidad, que son ciertos cuantos datos figuran en la presente solicitud, y <b>SOLICITA</b> la información pública indicada en el apartado 3 del presente escrito, conforme a lo dispuesto en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.	

<b>PROTECCIÓN DE DATOS</b>
En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, la Consejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática le informa que los datos personales obtenidos mediante la cumplimentación de este documento/impreso/formulario y demás que se adjuntan van a ser incorporados, para su tratamiento, en un fichero automatizado. Asimismo, se le informa que la recogida y tratamiento de dichos datos tienen como finalidad la tramitación de las solicitudes.
De acuerdo con lo previsto en la citada Ley Orgánica, puede ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición dirigiendo un escrito a la Consejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática. Avda. de Roma, s/n (Palacio de San Telmo), 41013- SEVILLA.

**ANEXO 2: Justificante de registro de la solicitud de acceso a la información pública**

**JUNTA DE ANDALUCIA**

Transparencia Pública

**JUSTIFICANTE DE REGISTRO**

**DATOS PERSONALES:**

Nombre y apellidos: María Dolores Montero Caro  
DNI/NIE / Pasaporte: 

**DATOS DE LA SOLICITUD:**

Número de solicitud: SOL-2018/00004380-PID@  
Fecha del expediente: 14/07/2018 13:55:57  
Organismo al que dirige su solicitud: CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN LOCAL Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

**DATOS DEL REGISTRO:**

Nº Registro: 201899903041903  
Fecha registro: 14/07/2018 13:55:57



**ANEXO 3: Resolución de la solicitud de acceso a la información pública realizada.**



Con fecha **14/07/2018** tuvo entrada en **CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN LOCAL Y MEMORIA DEMOCRÁTICA** la siguiente solicitud de información pública:

Nombre: **María Dolores** Apellidos: **Montero Caro**  
DNI/NIE/Pasaporte: **[REDACTED]** Correo electrónico: **d22mocam@uco.es**  
Nº. de solicitud: **SOL-2018/00004380-PID@** Fecha de solicitud: **14/07/2018**  
Número de expediente: **EXP-2018/00001362-PID@**

Información solicitada:

*Buenas tardes  
me gustaría conocer de forma actualizada cuál es la situación en Andalucía en lo que se refiere al desarrollo normativo de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.  
Gracias*

Tras el análisis de la solicitud y las comprobaciones necesarias para establecer si le son aplicables los límites al derecho de acceso establecidos en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y lo establecido en los artículos 25 y 26 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, la **Viceconsejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática**, de acuerdo con todo lo anterior, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 3 del Decreto 289/2015, de 21 de julio, por el que se regula la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales,

**RESUELVE:**

**Conceder el acceso a la información**, informándole de lo siguiente:

La Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, ha sido desarrollada reglamentariamente hasta el momento por:

a) El Decreto 289/2015, de 21 de julio, por el que se regula la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 6/8/2015.

Podrá acceder al mismo a través de este enlace: <http://juntadeandalucia.es/boja/2015/152/1>

b) El Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, publicado en el mismo Boletín el día 2/10/2015.

Podrá acceder al mismo a través de este enlace: <http://juntadeandalucia.es/boja/2015/193/1>



Código:	43Cve018GJRMVvxrgVbxihJXfhkn3	Fecha:	23/07/2018	
Firmado Por	FERNANDO CARLOS LOPEZ GIL	Página	1/2	
Uri De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			

JUNTA DE ANDALUCÍA

CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA,  
ADMINISTRACIÓN LOCAL Y MEMORIA DEMOCRÁTICA  
Viceconsejería

Igualmente, le informo de que el [Plan Anual Normativo](#) de esta Administración incluye una previsión sobre el *Decreto por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía*.

Podrá acceder a la información sobre el Plan Anual Normativo a través del siguiente enlace:

<http://juntadeandalucia.es/servicios/normativa/plan-anual.html>

La ruta a seguir es la siguiente: *Portal de la Junta de Andalucía/Transparencia/Información jurídica/Plan Anual Normativo*.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, recurso contencioso-administrativo, de acuerdo con lo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en el plazo de un mes, a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con el artículo 33.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Mediante este documento se notifica a la persona solicitante el presente acto, según lo exigido en el artículo 40.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

EL VICECONSEJERO DE LA PRESIDENCIA,  
ADMINISTRACIÓN LOCAL Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

Fdo. Fernando López Gil.



<b>Código:</b>	43Cve018GJRMVvxRgVbxihJXfHkn3	<b>Fecha:</b>	23/07/2018	
<b>Firmado Por</b>	FERNANDO CARLOS LOPEZ GIL	<b>Página</b>	2/2	
<b>Uri De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>			

**ANEXO 4: Iniciativas Legislativas Populares presentadas desde 1982 hasta septiembre de 2019.**

**Tabla 14: Iniciativas Legislativas Populares presentadas desde 1982 hasta septiembre de 2019 en el ámbito estatal.**

LEGISLATURA	INICIATIVA	FECHA DE PRESENTACIÓN	RESULTADO DE LA TRAMITACIÓN
<b>II Legislatura (1982-1986)</b>	Mantenimiento de Altos Hornos del Mediterráneo (AHM).	03/11/1983	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
	Pensiones de jubilación para administradores familiares amas/os de casa	18/06/1984	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
	Pensiones de jubilación para administradores familiares	08/03/1985	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
<b>III Legislatura (1986-1989)</b>	Proposición de Ley reguladora del procedimiento a seguir para exigir la responsabilidad civil de las administraciones públicas en supuestos derivados del funcionamiento del servicio público de la enseñanza	14/09/1987	Caducado
	Proposición de Ley relativa al pago por el Estado de las indemnizaciones por daños y perjuicios sufridos por los afectados del síndrome tóxico	05/07/1989	Caducado (se resuelve en la IV legislatura)
<b>IV Legislatura (1989-1993)</b>	Proposición de Ley sobre jornada de los médicos titulares	02/02/1990	Caducado
	Proposición de Ley de abolición del trabajo precario	03/05/1990	Caducado
	Proposición de Ley de pensiones de jubilación para administradores familiares	21/08/1990	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
	Proposición de Ley por la que se regula el abandono de la producción y utilización de la energía nuclear	27/09/1990	Caducado
	Proposición de Ley de iniciativa popular sobre el régimen de fomento del cese anticipado de la actividad	31/10/1990	Retirada por sus

	agraria		promotores
	Proposición de Ley promotora y reguladora del ejercicio, disfrute y comercialización del arte.	13/10/1992	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
<b>V Legislatura (1993-1996)</b>	Proposición de Ley Marco Reguladora de la Financiación del Sistema Educativo	23/12/1993	Admitida a trámite, pero rechazada en el Congreso (se resuelve en la VI legislatura)
	Proposición de Ley relativa a la elaboración de un Programa plurianual de adaptación del viñedo	19/05/1994	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
	Proposición de Ley de fomento del empleo para actividades de profesionales y autónomos	20/06/1994	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
	Proposición de Ley de descenso general de los tipos de interés de los créditos destinados a inversiones productivas	20/06/1994	Retirada por sus promotores
	Proposición de Ley por la que se regula el estatuto jurídico del cuerpo humano	03/05/1995	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
	Proposición de Ley sobre reclamación de deudas comunitarias	24/11/1995	Subsumida en otra iniciativa (se resuelve en la VI legislatura)
	<b>VI Legislatura (1996-2000)</b>	Proposición de Ley sobre protección a las personas mayores	26/09/1996
Proposición de Ley reguladora del libro de texto para la enseñanza básica		20/01/1997	Admitida a trámite pero rechazada en el Congreso

	Proposición de Ley para la modificación de la Ley 14/1994, de 1 de junio de 1994, sobre Empresas de Trabajo Temporal	08/05/1998	Caducado
	Proposición de Ley reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción	30/07/1998	Admitida a trámite, pero rechazada en el Congreso
	Proposición de Ley reguladora de la jornada laboral	12/11/1998	Admitida a trámite, pero rechazada en el Congreso
	Proposición de Ley reguladora del acceso de colectivos y asociaciones de discapacitados a autorizaciones de celebración, a nivel nacional, de rifas, tómbolas y sorteos con premios en valores, metálico y signo que lo represente.	17/02/1999	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
	Proposición de Ley para la modificación de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de la Liberalización de los Servicios Postales	19/02/1999	Caducado
	Proposición de Ley reguladora del acceso de colectivos y asociaciones de discapacitados a autorizaciones de celebración, a nivel nacional, de rifas, tómbolas y sorteos con premios en valores, metálico y signo que lo represente.	21/06/1999	Caducado
	Proposición de Ley de medidas preventivas contra la intervención de mano de obra infantil en la elaboración de productos de importación	20/12/1999	Caducado
<b>VII Legislatura (2000-2004)</b>	Proposición de Ley principios ordenación del medicamento	27/09/2000	Admitida a trámite, pero rechazada en el Congreso
	Proposición de Ley para la estabilidad y la seguridad en el empleo	12/09/2001	Admitida a trámite, pero

			rechazada en el Congreso
	Proposición de Ley para la protección de la eficacia de los acuerdos y pactos en las Administraciones Públicas y garantía del poder adquisitivo de sus empleadas y empleados	08/10/2011	Admitida a trámite, pero rechazada en el Congreso
	Proposición de Ley sobre equiparación de los trabajadores autónomos y los trabajadores que cotizan por el Régimen General	05/11/2001	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
	Proposición de Ley sobre la cuantía de las pensiones de viudedad y el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI)	04/02/2003	Caducado
	Proposición de Ley sobre la regulación de ayudas para las víctimas de la violencia doméstica	05/03/2003	Caducado
	Proposición de Ley sobre extinción de los coeficientes reductores al cumplir los 65 años	12/06/2003	Caducado
	Proposición de Ley por la que se deroga el art. 417 bis del Código Penal, así como el Real Decreto 2409/1986, de 21 de noviembre, sobre centros sanitarios acreditados y dictámenes preceptivos para la práctica legal de la interrupción del embarazo	28/07/2003	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
	Proposición de Ley para la modificación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores y de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.		Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
<b>VIII Legislatura</b>	Proposición de Ley para la protección y acogimiento de embriones	15/04/2004	Caducado
	Proposición de Ley por la que se modifica el Código Civil en materia de matrimonio y adopción	28/06/2006	Admitida a trámite, pero rechazada por el Congreso
	Proposición de Ley sobre aprobación de una norma para aumentar la baja por maternidad a seis meses	21/04/2006	Inadmitida a trámite por

			la Mesa del Congreso
	Proposición de Ley sobre aprobación de una norma para aumentar la baja por maternidad a seis meses	16/05/2006	Caducado
	Proposición de Ley para que el Gobierno desarrolle la Ley 27/2005, de fomento y educación para la Cultura de Paz mediante la creación de una Agencia de Civiles por la Paz que aplique los principios promulgados en dicha Ley y los convierta en política pública y presupuestaria	25/07/2006	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
	Proposición de Ley sobre medidas para solucionar la situación de crisis extraordinaria que vive el archipiélago canario, como consecuencia de la inmigración clandestina y masiva de personas provenientes del continente africano u otras procedencias	13/10/2006	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
	Proposición de Ley sobre cambio de la denominación de matrimonio entre homosexuales por la de homomonio	29/11/2006	Caducado
	Proposición de Ley sobre reconocimiento, a efectos de jubilación, del tiempo prestado durante el servicio militar obligatorio o la prestación social sustitutoria	29/11/2006	Caducado
	Proposición de Ley de contratos de distribución	15/02/2007	Caducado (se resuelve en la X Legislatura)
	Proposición de Ley de modificación de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada	12/03/2007	Caducado (se resuelve en la X Legislatura)
<b>IX Legislatura (2008-2011)</b>	Proposición de Ley para que se añada un nuevo párrafo al artículo 140 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social	12/11/2008	Caducado
	Proposición de Ley de modificación del art. 4 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, contra la morosidad	21/01/2009	Caducado
	Proposición de Ley de reforma de las Leyes 10/2001, de 5 de julio, y 11/2005, de 22 de junio, en relación al acueducto Tajo-Segura y a su aprovechamiento	09/03/2009	Caducado
	Proposición de Ley para crear seis millones de puestos de trabajo	05/05/2009	Caducado

Proposición de Ley de Televisión Sin Fronteras	06/05/2009	Admitida a trámite, pero rechazada por el Congreso (se resuelve en la X legislatura)
Proposición de Ley de modificación de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, que regula el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales	05/11/2010	Caducado (se resuelve en la X legislatura)
Proposición de Ley para el empleo estable y con derechos	09/12/2010	Admitida a trámite, pero rechazada por el Congreso
Proposición de Ley de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil	09/11/2010	Caducado (se resuelve en la X legislatura)
Proposición de Ley de reforma salarial política	02/02/2011	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
Proposición de Ley para la regulación de la fiesta de los toros como Bien de Interés Cultural	17/02/2011	Aprobada con modificaciones (se resuelve en la X legislatura)
Proposición de Ley sobre establecimiento de la dación en pago por parte de los deudores en los préstamos hipotecarios	11/03/2011	Retirada por los promotores
Proposición de Ley de modificación de la ejecución hipotecaria	30/03/2011	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
Proposición de Ley sobre fomento de la creación de un parque de vivienda social en régimen de alquiler	09/06/2011	Inadmitida a trámite por

			la Mesa del Congreso
	Proposición de Ley de modificación de diversas normas para la prevención y tratamiento del sobreendeudamiento de las familias por el crédito	10/06/2011	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
	Proposición de Ley de medidas urgentes en materia de vivienda social	27/06/2011	Retirada por los promotores
	Proposición de Ley sobre mejora de los derechos de los consumidores y la protección de su vivienda	08/07/2011	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
	Proposición de Ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social	11/07/2011	Subsumido en otra iniciativa
	Proposición de Ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social	12/07/2011	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
	Proposición de Ley de creación de la Comisión para la averiguación y esclarecimiento de los casos de adopciones irregulares, sustracción y tráfico de recién nacidos y menores	24/09/2011	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso (se resuelve en la X legislatura)
	Proposición de Ley para la modificación de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada	19/10/2011	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
	Proposición de Ley para la modificación del artículo 10 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada	07/11/2011	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
<b>X Legislatura (2011- 2016)</b>	Proposición de Ley de responsabilidad parental y de relaciones familiares	07/12/2015	Caducado (se resuelve en la XII legislatura)
	Proposición de Ley de responsabilidad parental y de relaciones familiares	28/07/2015	Retirado por los

		promotores
Proposición de Ley sobre establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social	21/04/2015	Pendiente
Proposición de Ley de modificación de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, en defensa de un Registro Civil público, gratuito, cercano a los ciudadanos y servido íntegramente por funcionarios públicos	16/12/2014	Caducado
Proposición de Ley por la que se regula la implantación con carácter obligatorio de la Mediación Civil, Mercantil y Concursal, en el Orden Jurisdiccional Civil y Mercantil como método alternativo para la resolución de conflictos; y la implantación con carácter voluntario en el Orden Jurisdiccional Penal de la Mediación Penal; y la implantación de la Mediación Laboral, con mediadores profesionales independientes, de forma voluntaria y alternativa a la Conciliación Laboral, previa en el Orden Jurisdiccional Laboral	17/11/2014	Caducado (se resuelve en la XI legislatura)
Proposición de Ley sobre revisión y eliminación de distintos supuestos de aforamiento y otros privilegios procesales de políticos y cargos públicos	05/11/2014	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
Proposición de Ley de modificación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, en materia de participación en el coste de las prestaciones y servicios de las personas	20/10/2014	Pendiente
Proposición de Ley sobre protección social de los enfermos de fibromialgia y síndrome de fatiga crónica-encefalomielitis miálgica	10/09/2014	Caducado
Proposición de Ley para el fomento de la participación electoral mediante la evaluación de la calidad representativa de los cargos electos	14/07/2014	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
Proposición de Ley de delegación legislativa al Gobierno para la equiparación en elegibilidad de todos	03/07/2014	Inadmitida a trámite por

los representantes, con la de miembros del Senado		la Mesa del Congreso
Proposición de Ley sobre separación de poderes e independencia del Poder Judicial	24/06/2014	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
Proposición de Ley sobre elección de la forma de Estado y del Jefe de Estado de España	13/06/2014	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
Proposición de Ley relativa al régimen jurídico de las autorizaciones provisionales de edificaciones o actuaciones preexistentes, así como de adopción de distintas medidas para la agilización de los instrumentos de planeamiento	21/04/2014	Caducado
Proposición de Ley relativa al régimen jurídico de las autorizaciones provisionales de edificaciones o actuaciones preexistentes, así como de adopción de distintas medidas para la agilización de los instrumentos de planeamiento	03/04/2014	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
Proposición de Ley sobre reforma del art. 1316 del Código Civil	26/02/2014	Caducado
Proposición de Ley por la Renta Básica Estatal	15/01/2014	Caducado
Proposición de Ley de la auditoría del déficit del sector eléctrico	20/11/2013	Caducado
Iniciativa Legislativa Popular por la que se solicita que se instrumente un marco legal mediante el cual se determine con precisión en qué consiste el déficit de tarifa eléctrico y otros asuntos relacionados	04/11/2013	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
Proposición de Ley de modificación del articulado del Código Civil correspondiente a las relaciones de los progenitores con sus descendientes comunes en caso de ruptura de la convivencia, medie o no relación conyugal	26/09/2013	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
Proposición de Ley estatal de custodia compartida y corresponsabilidad parental	17/06/2013	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
Proposición de Ley de modificación del Código Civil para la extensión a todo el territorio del Estado	10/05/2013	Caducado

	español de las diferentes normativas forales y autonómicas reguladoras de las relaciones de los progenitores con sus descendientes comunes en caso de ruptura de la convivencia, medie o no relación conyugal.		
	Proposición de Ley de regulación del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación públicos	07/05/2013	Caducado
	Proposición de Ley relativa a la Conmemoración del V Centenario de la Primera Vuelta al Mundo	17/04/2013	Caducado
	Proposición de Ley con el objetivo de eliminar de la legislación vigente la prohibición de poder seleccionar el sexo de los hijos	24/01/2013	Caducado
	Proposición de Ley sobre eliminación de prebendas de la clase política cesada	06/06/2012	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
	Proposición de Ley sobre reversión de la congelación de las pensiones en 2011	15/02/2012	Caducado
	Proposición de Ley de modificación de los arts. 1,3 y 10,1 de la Ley 23/1992, de Seguridad Privada, y la eliminación del art. 10.5	14/02/2012	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
	Proposición de Ley de Medidas Sanitarias, Fiscales, Administrativas y de Integración Social del colectivo celíaco	11/02/2012	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
	Proposición de Ley de protección y bienestar de los animales	19/01/2012	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
	Solicitud de que le sea notificada de forma expresa la decisión adoptada por la Mesa de la Cámara sobre su Proposición de Ley sobre mejora de los derechos de los consumidores y protección de su vivienda	22/12/2011	Tramitado por completo sin requerimiento de acuerdo o decisión
<b>XI Legislatura (2016-2016)</b>	Proposición de Ley para la eliminación de privilegios de índole retributiva de la clase política cesada	18/04/2016	Caducado (se resuelve en la XII legislatura)

	Proposición de Ley sobre dación en pago	28/01/2016	Caducado (se resuelve en la XII legislatura)
	Solicitud al Presidente del Congreso de los Diputados para que proceda a la salvaguarda y custodia de las cajas que contienen los pliegos donde constan las firmas obtenidas en apoyo a la Proposición de Ley sobre protección sobre los enfermos de fibromialgia	26/01/2016	Tramitado por completo sin requerir acuerdo o decisión
<b>XII Legislatura (2016-2019)</b>	Proposición de Ley para lograr la corrección de errores del texto constitucional eliminando la incoherencia interna de la Constitución en la configuración de la Jefatura del Estado, la incongruencia y contradicción de algunos artículos con los con los principios y valores proclamados en el título preliminar y en el título primero de la Constitución en el que se reconocen los derechos fundamentales	27/12/2018	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
	Proposición de Ley para la regulación de la situación del personal funcionario interino longevo al servicio de las Administraciones Públicas	28/11/2018	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
	Proposición de Ley sobre ratios de enfermeras para garantizar la seguridad del paciente en centros sanitarios y otros ámbitos	03/07/2018	Pendiente
	Proposición de Ley sobre nueva gestión de los saltos hidroeléctricos	03/05/2018	Pendiente
	Proposición de ley para la regulación de la situación del personal funcionario interino y estatutario temporal	16/04/2018	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
	Proposición de Ley para la efectiva igualdad y equiparación salarial de las policías del Estado español	21/09/2017	Pendiente
	Proposición de Ley sobre las alternativas a la cárcel para el enfermo mental y la salud mental en general	20/09/2017	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
	Proposición de Ley sobre modificación del art. 2 de la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el acuerdo de cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España	15/09/2017	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
	Proposición de Ley de libertad de elección lingüística	14/09/2017	Caducado

	Proposición de Ley para la promoción de la venta no sedentaria	21/07/2017	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
	Proposición de Ley reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis	01/12/2016	Caducado
	Proposición de Ley complementaria de aplicación a la Ley de Memoria Histórica desarrollando supuestos para una rápida aplicación	25/11/2016	Caducado
	Proposición de Ley complementaria de aplicación a la Ley de Memoria Histórica desarrollando supuestos para una rápida aplicación	17/11/2016	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
	Proposición de Ley complementaria de aplicación a la Ley de Memoria Histórica desarrollando supuestos para una rápida aplicación	31/10/2016	Inadmitida a trámite por la Mesa del Congreso
	Proposición de Ley para la regulación de la situación del personal funcionario interino y estatutario temporal	23/09/2016	Caducado
<b>XIII Legislatura (2019)</b>	Proposición de Ley de modificación del Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios	25/06/2019	Pendiente
	Proposición de Ley para la regulación del personal longevo al servicio de las Administraciones Públicas	22/05/2019	Pendiente

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de la web de la Junta Electoral Central (<http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/ilp>) [Fecha de consulta: septiembre 2019]

## **RESUMEN**

El modelo de Open Government se presenta como un nuevo modelo de gobierno que permite superar la grave desafección política e institucional que viene padeciendo nuestro país desde los inicios de la última gran crisis económica, surgida en 2008. En este sentido, se busca una mayor implicación real y continua de la ciudadanía más allá del ejercicio del derecho de sufragio.

Gracias a las posibilidades actuales que proporcionan las nuevas tecnologías de la información y comunicación, el modelo de Open Government es una oportunidad de cambio que favorece la confianza ciudadana hacia sus representantes.

La puesta en práctica de estas innovadoras medidas requiere un previo análisis crítico del modelo de democracia representativa actual, así como aquellos preceptos de nuestra Constitución sobre participación y colaboración, entre los que destaca el artículo 105 CE, pues es el que finalmente ha servido como fundamento para la aprobación de la LTAIBG, ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

La LTAIBG representa la norma más relevante hasta el momento, aprobada en nuestro país en materia de Gobierno Abierto. Sin embargo, esta ley por sí misma, no es suficiente para una implementación real de la transparencia, participación y colaboración, los tres pilares en los que se sustenta este nuevo modelo de gobierno.

## **ABSTRACT:**

The Open Government model is meant to overcome a serious growing political and institutional disaffection in Spain that has been bearing since the great 2008 economic crisis arose. In a very real sense, citizenship is sought to be politically committed in a major and continuous way beyond the exercise of the suffrage.

The current opportunities provided by information and telecommunication technologies make this political model an opportune mean to regrowth and further the lost confidence that Spanish politicians have been lacking throughout the last years.

Putting into practice the innovativeness of these measures previously requires a critical analysis of both the current Representative Democracy model and those constitutional precepts concerning participation and collaboration, amongst which can be highlighted Article 105 CE. It has laid the foundations to pass the LTAIBG, act 19/2013, of 9 December, on Transparency, Access to Information and Good Governance.

For the time being, the LTAIBG is the most relevant act on Open Government passed in Spain. Nevertheless, this act is insufficient by itself on implementing what is considered as the three pillars on which Open Government must be laid: transparency, participation and collaboration of citizenship.