

REVISTA JURÍDICA DE DOCTRINA, JURISPRUDENCIA  
Y PRÁCTICA PROFESIONAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO

# Actualidad Administrativa

Director: Rafael de Mendizábal Allende

Julio-agosto de 2014

Número 7-8

**NÚMERO MONOGRÁFICO ESPECIAL:**

✓ **Gobierno Abierto y Open Data**



Wolters Kluwer  
LA LEY



## DIRECTOR

Rafael de Mendizábal Allende. Magistrado Emérito del Tribunal Constitucional.

## CONSEJO ASESOR

Antonio Agúndez Fernández (Ex Presidente de la Sala 3.ª del TS). José M.ª Álvarez Cienfuegos-Suárez (Magistrado del TS). Javier Delgado Barrio (Ex Presidente del TS y del CGPJ. Magistrado del TC). Fernando García Rubio (Técnico de la Administración General. Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Rey Juan Carlos. Titular de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes). Francisco González Navarro (Catedrático de Derecho Administrativo. Magistrado del TS). Agustín A. Gordillo (Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Buenos Aires). Eligio Hernández Gutiérrez (Ex Fiscal General del estado, Magistrado). Joaquín Huelin Martínez de Velasco (Magistrado del TS). Fernando Ledesma Bartret (Magistrado del TS). León Martínez Elipe (Letrado de las Cortes Generales). Eduardo Merteikián (Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Buenos Aires. Director de la Revista Argentina de Régimen de la Administración Pública). Ricardo Miñarro Montoya (Abogado del Estado). Luciano Parejo Alfonso (Catedrático de Derecho Administrativo). Francisco Pera Verdaguer (Ex-Presidente de la Sala 3.ª del TS). Eduardo Roca Roca (Catedrático de Derecho Administrativo). Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Catedrático de Derecho Administrativo). Pascual Sala Sánchez (Ex Presidente del TS y del CGPJ). Santiago Soldevila Fragoso (Magistrado del TPICE). Ramón Trillo Torres (Presidente Sala 3.ª TS). José Luis Villar Palasí (Catedrático de Derecho Administrativo). José Antonio Xiol Rius (Presidente Sala 1.ª TS).

## REDACCIÓN

Lourdes Bernal Rioboo (Directora de Publicaciones de Derecho Público). M.ª Belén Arranz Fernández (Coordinadora Editorial)

**Edición electrónica:** <http://actualidadadministrativa.laley.es/>

© WOLTERS KLUWER ESPAÑA, S.A. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Wolters Kluwer España, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de Wolters Kluwer España, S.A., es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones.

El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Los artículos publicados en esta revista son sometidos a un sistema de arbitraje externo.

Depósito Legal: M-38.157-1985 ISSN: 1130-9946

Diseño, Preimpresión e Impresión Wolters Kluwer España, S.A.

Printed in Spain

Publicación adherida a la Asociación de Prensa Profesional (APP) no sujeta a control obligatorio de difusión por ser la presencia de publicidad inferior al 10 por 100 de la paginación total.

**APP**

ASOCIACION DE PRENSA PROFESIONAL

	SERVICIO DE ATENCIÓN AL CLIENTE REDACCIÓN 902 250 500 tel 902 250 502 fax clientes@wke.es C/ Collado Mediano, 9 28231 Las Rozas (Madrid) <a href="http://www.laley.es">www.laley.es</a>
	  

<b>Carta al Lector</b> .....	803
<b>A Fondo</b>	
• Perspectivas del Open Government Data, por <i>Mor Rubinstein</i> .....	811
• Compromisos y evaluación del Plan de Gobierno Abierto de España en el marco de la <i>Open Government Partnership 2012-2013</i> , por <i>César Nicandro Cruz-Rubio</i> .....	815
• Estrategias <i>Open Government Data</i> , mucho más que portales, por <i>Carlos Iglesias Moro</i> .....	827
• Nuevos servicios Open Data. La experiencia de Aragón Open Data, por <i>José M. Subero</i> .....	832
• ¿Y las Universidades qué? Universidad Abierta: algo más que Gobierno Abierto y Open Data, por <i>Antonia Ferrer-Sapena, María Dácil Marín García, Fernanda Peset Macebo, Francisco Manuel Solís Cabrera, Enrique Teruel Doñate y Diego Álvarez Sánchez</i> .....	841
• El Consejo de la ciudadanía. ¿Y ahora qué?, por <i>Jacinto Mateos Fernández</i> .....	850
• ¿Qué estamos haciendo en España? Experiencias locales sobre apertura y participación, por <i>Elena Biurrun Sáinz de Rozas, Antonio Díaz Méndez y Luisa María Saavedra Jiménez</i> .....	856
• Hablemos claro: ¿y si forzamos la apertura? Protección a los <i>whistleblower</i> , por <i>Antoni Gutiérrez-Rubí</i> .....	864
• Net Neutrality y Gobierno Abierto., por <i>Fernando Martínez Cabezudo y Rafael Rodríguez Prieto</i> .....	870
• La Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por <i>Miguel Ángel Davara Rodríguez</i> .....	883
• Análisis de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Especial atención a la información pública con datos de carácter personal, por <i>Javier Brines Almiñana</i> .....	890
• Reflexiones sobre el buen gobierno en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y su aplicación en el ámbito local, por <i>Julio Leonardo Arias Martín</i> .....	911





## Introducción al Monográfico Gobierno Abierto y Open Data

Aunque el concepto de gobierno abierto no es nuevo, pues apareció por primera vez en el espacio político británico a finales de los años setenta del siglo XX (Ramírez-Alujas, 2011), no puede decirse que haya unanimidad a la hora de interpretar **qué es un gobierno abierto** o cuáles son las condiciones que deben cumplirse para poder calificar de «abierto» un gobierno. Precisamente por ello, bajo la coordinación de *Access Info Europe*, en abril de 2012 se puso en marcha la iniciativa *Open Government Standards* con objeto de definir las características que debe tener una política, acción o plataforma para ser considerada dentro del espectro del *open government* (1).

Un gobierno (administración, plan, programa...) «abierto» puede identificarse fácilmente como lo contrario a un *Gobierno cerrado*, en el que:

- sólo se escucha a determinados grupos de presión,
- la información es administrada y filtrada,
- la agenda política es establecida únicamente por el propio Gobierno o su entorno,
- las decisiones se toman en despachos cerrados,
- los servicios públicos se diseñan y prestan exclusivamente por los órganos competentes.

En contraposición, un gobierno abierto sería aquel que:

- escucha activamente a todos los ciudadanos y ciudadanas,
- facilita toda la información de forma abierta y reutilizable,

(1) Nota: aunque en la literatura en español sobre este ámbito se utiliza indistintamente la expresión «gobierno abierto» y la original en inglés, *open government*, debe tenerse en cuenta que ésta última es una acepción más amplia y correcta en opinión del autor. No obstante, en este monográfico se emplea de forma generalizada la expresión española «gobierno abierto» como su traducción literal, aunque no por ello las ideas expuestas se limitan únicamente a la acción de gobierno, sino que abarcan a cualquier actividad de la administración pública.

- flexibiliza la agenda política para resolver de forma pro-activa los asuntos públicos demandados por los ciudadanos y ciudadanas,
- toma las decisiones de forma totalmente transparente, considerando las aportaciones de los ciudadanos y ciudadanas,
- admite y promueve la colaboración de los profesionales propios y de otras organizaciones, así como de los ciudadanos y ciudadanas, en el diseño y prestación de los servicios públicos.

De esta manera, para poder calificar de «abierto» a un gobierno (administración, plan, programa...) se deberían cumplir al menos tres **condiciones**:

1. Emplear los canales de comunicación directa en los que ya participan los ciudadanos y ciudadanas para escuchar activamente y agilizar las respuestas.
2. Publicar en portales web toda la información generada o gestionada con fondos públicos, en formatos que faciliten su reutilización.
3. Habilitar instrumentos para la participación directa de los ciudadanos y ciudadanas, y de los profesionales propios y de otras organizaciones en los asuntos públicos.

Las conclusiones preliminares de la iniciativa Open Government Standards basan la definición de gobierno abierto en tres pilares fundamentales: transparencia, participación y rendición de cuentas (Access Info Europe, 2013).

El interés por la idea de gobierno abierto y la apertura de datos (*open data*) motivó a varios ciudadanos y ciudadanas a forjar el grupo Open Data Sevilla en el año 2011. La primera actividad colectiva desarrollada fue la organización de las I Jornadas Open Data en noviembre de ese mismo año, celebradas en la Universidad de Sevilla, con la intención de inculcar en la sociedad, y especialmente en las administraciones públicas, los principios del gobierno abierto y la apertura de datos.

El éxito de aquel primer evento propició el que se creara toda una comunidad de personas interesadas en intensificar las actividades del grupo en cuatro áreas distintas: divulgación, formación, lobbying y proyectos.

En noviembre de 2012 se celebraron las II Jornadas Gobierno Abierto y Open Data, esta vez en la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla, con un éxito aún mayor. Entre los asistentes hubo una petición generalizada al grupo motor: eliminar localismos en la denominación del colectivo. De esta manera, el grupo Open Data Sevilla pasó a denominarse OpenKratio (<http://www.openkratio.org>) constituyéndose como asociación ciudadana de ámbito nacional.

La III edición de las Jornadas Gobierno Abierto y Open Data organizadas por OpenKratio (OKIOconf), en colaboración con la Universidad Pablo de Olavide, se han celebrado en el mes febrero, coincidiendo con el *international open data day*. El programa del evento ha incluido experiencias en transparencia, apertura de datos y participación, además de conferencias sobre la perspectiva actual tanto a nivel internacional como nacional y las cuestiones aún pendientes de acometer en relación al gobierno abierto.

Las perspectivas desde las que se puede definir y analizar el gobierno abierto son muy diversas. En el primero de los artículos que componen este monográfico, Mor Rubistein repasa

las perspectivas de la transparencia, la tecnología y la gubernamental (desde la vertiente de la obligatoriedad y de la estimulación económica), a través de varios ejemplos internacionales.

La publicación de datos, en relación a la transparencia, puede ser una vía que contribuya a restaurar la confianza de la ciudadanía en las instituciones. Los ejemplos descritos ponen de relieve que el apertura de datos puede ayudar a que los ciudadanos y ciudadanas comprendan situaciones complejas. Por otra parte, desde el punto de vista de la tecnología, la política de datos abiertos permite aprovechar su potencial y ahorrar al externalizar el desarrollo de aplicaciones y la gestión de datos a través de empresas, emprendedores y activistas. Si se enfoca el análisis desde la acción de gobierno, comprobaremos que gracias a los datos abiertos se puede conseguir mayor eficacia, tanto en el trabajo interno de la administración, como en el trato con la ciudadanía, además de la generación de valor y el estímulo de la economía.

España ha sido uno de los países que se han incorporado a la Open Government Partnership (OGP), para lo cual ha asumido voluntariamente una serie de compromisos. Recientemente se ha elaborado el Primer Informe Independiente de Progreso en Gobierno Abierto 2012-2013, por lo que se hacía muy interesante la visión de César Nicandro Cruz, investigador independiente que lo ha llevado a cabo. Además de dar cuenta del diseño del plan, del proceso de conformación del mismo y de los resultados alcanzados por España, en el artículo se incluyen algunas recomendaciones generales de cara a los siguientes esfuerzos que deben desarrollarse.

La transparencia es una cuestión que viene reclamando la sociedad a los gobiernos de todos los niveles. Quizás por ello empieza a ser un tópico frecuentemente utilizado por políticos de todos los signos, pero vacío de contenido. Es necesario delimitar qué entendemos por transparencia. Según la iniciativa Open Government Standards (op. cit.), transparencia significa que se pone a disposición pública la información sobre las actividades de los órganos públicos, de forma oportuna y adaptada, en formato abierto y sin restricciones de reutilización. Los mecanismos de transparencia tienen que incluir la divulgación de información como respuesta a peticiones provenientes de la ciudadanía y una publicación pro-activa por parte de los órganos públicos.

De esa definición podemos extraer varias ideas-fuerza:

- Toda la información de todos los órganos públicos, debe ser pública.
- Reconocimiento del derecho a acceso a la información como norma, siendo el secreto la excepción.
- Publicación pro-activa de información.
- Gratuidad de la información y libertad de reutilización.
- Formatos abiertos.

El *open government data* (datos abiertos de la administración pública) se basa precisamente en las tres últimas ideas.

Cada vez son más los gobiernos que se suman a las iniciativas de datos abiertos. Su auténtico potencial y las implicaciones de su puesta en marcha están aún empezando a articularse. Pero hay ya casos en los que tras poner en marcha un portal de datos abiertos no se consiguen los beneficios deseados. Por ese motivo se hace interesante profundizar en las estrategias *open government data*, cuestión en la que Carlos Iglesias centra su artículo.

Pero se ha querido ir un paso más allá y no quedarnos sólo en el aspecto teórico. Conocer las experiencias de iniciativas de referencia es quizás la mejor forma de encontrar el camino. El Gobierno de Aragón es un ejemplo de ello. José M. Subero relata en su artículo el recorrido de Aragón Open Data que, tras haber superado una primera fase de generación del portal de datos abiertos, empieza a ofrecer nuevos servicios de valor añadido, segmentando los intereses de ciudadanía e infomediarios. Debemos tener presente que los ciudadanos necesitan que se les explique la información, ya que en muchas ocasiones tratan de materias muy concretas que no pueden ser comprendidas por la generalidad de la población en un primer vistazo.

Claridad y comprensibilidad son dos características claves que debe cumplir la información en aras de la transparencia. Pero también interoperabilidad, de manera que la información sea tratable por máquinas para realizar análisis o desarrollos propios a partir de los datos. Son dos caras de la misma moneda que requieren esfuerzos desde los órganos públicos.

Por otro lado, el sector público no sólo genera datos de interés desde el punto de vista de la transparencia. Los fondos públicos sostienen la actividad de muchas organizaciones con fines específicos que utilizan y generan en la explotación de los servicios prestados gran cantidad de información relevante para la sociedad. Ejemplo de ello son los datos de investigación de las universidades públicas.

En las instituciones de educación superior el movimiento *open* abarca más allá del gobierno abierto y los valores que representa, inundando la gestión y la investigación universitaria. En el artículo coordinado por Francisco M. Solís se abordan algunos de los proyectos más significativos puestos en marcha y que suponen la base de la Universidad Abierta en España.

La transparencia real es la base para dar el siguiente paso hacia el gobierno abierto: la participación. Como se decía al principio, es necesario habilitar instrumentos para la participación directa de los ciudadanos y ciudadanas, y de los profesionales propios y de otras organizaciones en los asuntos públicos. Los mecanismos a través de los cuales se puede propiciar la participación son muy diversos. En la OKIOconf se debatió sobre ello de la mano de cuatro experiencias en municipios de distintas características: Alcobendas (Madrid), Torrelodones (Madrid), Zaragoza y Jun (Granada). También se tuvo oportunidad de conocer iniciativas para fomentar la participación ciudadana en la actividad parlamentaria, como el caso de Extremadura.

El artículo coordinado por Luisa M. Saavedra, describe por un lado una hoja de ruta para avanzar hacia el gobierno y administración abierta y, por otro lado, narra la experiencia vivida en Torrelodones donde en poco tiempo se consiguió abrir la política local y acercarla a la ciudadanía sin necesidad de grandes recursos. Se pone de manifiesto cómo la voluntad y el compromiso político es lo más importante a la hora de abrir el gobierno a la participación. Pero no deja de ser insuficiente si no va acompañado de un desarrollo posterior: planificación y normativa, son elementos indispensables para garantizar la perdurabilidad, profundizar y mejorar las iniciativas.

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) suponen una oportunidad para desarrollar los instrumentos de participación, aunque sin ser exclusivos.

El auge de las TIC, especialmente Internet, ha abaratado los costes para la publicación de información propiciando la aparición de plataformas donde se producen conversaciones, se vierten opiniones y se adoptan decisiones por multitud de individuos, al mismo tiempo y/o de forma asíncrona. Ello ha supuesto la concepción del nuevo ciudadano en la sociedad-red (Ontañón Carmona, 2013). El uso de Internet por parte de las instituciones públicas para propiciar



espacios de participación ciudadana es una gran oportunidad para la ansiada regeneración democrática.

El Informe «Democracia Digital y Nuevas Formas de Participación en la Era de Internet» (Democracia Digital Andalucía, 2013), elaborado como propuesta al anteproyecto de Ley Andaluza de Participación Ciudadana, describe 21 instrumentos de tipo consulta, propuesta, decisión y colaboración a través de los cuales los ciudadanos y ciudadanas puedan participar en la mayor parte de los ámbitos de la gestión pública. Incluye además 7 medidas para el fomento de la participación ciudadana. Estas propuestas reconocen la vital importancia de la transparencia para la participación, haciendo especial énfasis en la trascendencia de las vías digitales.

Los instrumentos de consulta deben entenderse en una doble dirección: como potestad del gobierno y la administración de consultar a la ciudadanía, y como derecho de los ciudadanos y ciudadanas de monitorizar y consultar al gobierno y la administración. El objetivo perseguido en este último caso es la auditoría ciudadana de la actividad pública, cuestión necesaria para la regeneración democrática.

Respecto a los instrumentos de propuesta, el informe distingue entre los no-vinculantes y los vinculantes. Se procura con ellos habilitar medios para la iniciativa ciudadana en la actividad normativa.

En cuanto a los instrumentos de decisión, tienen por objeto introducir elementos de democracia directa a través de consultas vinculantes y votación des-intermediada.

Por último, los instrumentos de colaboración (o co-participación, como se denominan en el informe), están dedicados a la incorporación de la ciudadanía en los procesos desarrollados por la administración pública y el gobierno. Se busca de esta forma la mejora de la eficiencia del sector público contribuyendo los ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones y la evaluación de políticas.

En esta línea apunta la Ley de Gobierno Abierto de Extremadura, al incorporar aspectos innovadores para la participación, como es la creación del Consejo de Ciudadanos y el uso de mecanismos de participación a través de las TIC. Jacinto Mateos nos acerca en su artículo el pasado, el presente e intenta intuir el futuro de la voz de la ciudadanía y la relación con sus representantes que, sin duda se augura más propicio gracias a los derechos reconocidos en esta nueva Ley. Así, por ejemplo, se reconoce el derecho de la ciudadanía a participar en la definición de los programas y políticas públicas, en la evaluación de políticas y calidad de los servicios públicos, en la elaboración de disposiciones de carácter general, así como a promover iniciativas legislativas y a formular alegaciones y observaciones en los trámites de exposición pública y propuestas de actuación o sugerencias.

Además establece que se favorecerán los mecanismos de participación y de cultura democrática mediante las nuevas tecnologías. También prevé la implementación progresiva de procesos de participación a través de medios electrónicos como foros de consulta, paneles ciudadanos o el portal creado para facilitar el acceso a las acciones y mecanismos que se promuevan.

Pero, además de avanzar en la transparencia real y en los mecanismos de participación ciudadana en la actividad pública, hay otras dos cuestiones que es necesario abordar cuanto antes en el camino hacia la regeneración democrática a través del gobierno abierto: la regulación del *lobby* y la protección de los *whistleblowers*. Además, dado que Internet es la base de muchos

de los instrumentos propuestos en este nuevo paradigma de gobernanza, es necesario garantizar la neutralidad de la red.

España empieza a dar los primeros pasos hacia una futura regulación del *lobby*. El avance hacia una mayor transparencia de los grupos de interés es fundamental para poder seguir los procesos de toma de decisiones y para asegurar que, en el ámbito de lo público, éstas persiguen verdaderamente el interés general (Access Info Europe, 2014).

En este sentido, debe procurarse que la huella de la toma de decisiones sea en todo accesible a los ciudadanos y ciudadanas, garantizándose el acceso a la información o preferentemente mediante la publicación pro-activa de toda la información relativa a la agenda de los cargos públicos, así como de las reuniones entre lobistas y funcionarios, incluyendo la documentación enviada por grupos de interés, las actas de las reuniones con los documentos presentados o distribuidos en las mismas, y las aportaciones y evaluaciones de las consultas públicas.

El *whistleblower* es una figura que tiene su origen en EE.UU. en los años sesenta, cuya traducción al español podría interpretarse como «alertador», en el caso nos ocupa, sobre abusos en la gestión de lo público. El artículo de Antoni Gutiérrez-Rubí argumenta la necesidad de garantizar protección (legal), colaboración (ciudadana) y reconocimiento (público) a las personas y organizaciones que asumen el papel de *whistleblower*.

La enorme cantidad de datos y registros disponibles y accesibles actualmente, sumado a la potencia digital de la sociedad conectada, otorga una nueva dimensión a esta figura. El periodismo tiene un papel relevante como instrumento de activismo en apoyo a estos «alertadores». Ya existen casos que así lo demuestra.

Las acciones y plataformas que se desarrollen para avanzar hacia el gobierno abierto deberían incorporar este componente. La posibilidad de denunciar, incluso de forma anónima, un mal uso de los recursos públicos es una forma efectiva de detectar y prevenir la corrupción y mejorar el comportamiento ético en la gestión pública.

Una última cuestión que es necesario estudiar para garantizar el futuro de las iniciativas de gobierno abierto es la garantía de neutralidad de la red. Rafael Rodríguez Prieto y Fernando Martínez Cabezudo analizan en su artículo la condición de posibilidad de los instrumentos propuestos, la red. Debe considerarse que las TIC están penetrando cada vez más en la sociedad, convirtiéndose en el caso del gobierno abierto en uno de los canales principales de interacción. Pero en la actualidad estamos viviendo serios ataques a la base de la neutralidad de la red, principio que garantiza el trato democrático e igualitario en Internet.

Los avances hacia el gobierno abierto se manifiestan con pasos lentos pero seguros para ayudar a mejorar nuestras administraciones públicas. Internet actúa como vehículo de horizontalidad entre administración y ciudadanía que no debes ser desdeñado. Por ello, la quiebra de neutralidad en la red podría tener efectos muy negativos a medio y largo plazo, pues afectarían a la globalidad de la red.

Transparencia, participación y rendición de cuentas son los pilares sobre los que debería asentarse toda acción política que se ponga en marcha. La desafección con la política tradicional de una inmensa mayoría de la población no deja lugar a dudas: el paradigma del gobierno abierto no puede ser obviado. Por esta razón, en el primer artículo repasamos de la mano de Mor Rubistein las diferentes perspectivas del *open government data*.

España se ha sumado al movimiento promovido por la Open Government Partnership (OGP). César Nicandro Cruz analiza el progreso en gobierno abierto del Estado y formula algunas recomendaciones de cara al futuro. En este sentido, es interesante conocer cómo sería una buena estrategia para poner en marcha una iniciativa de *open government data* como vía para materializar una transparencia real sostenible. Carlos Iglesias nos guía en esta línea. Otra opción es aprender de las buenas prácticas, como la de Aragón Open Data, que nos describe José M. Subero.

El siguiente paso, tras asentar los cimientos de la transparencia, es la participación. El artículo coordinado por Luisa M. Saavedra revela que con voluntad y compromiso político, es posible alcanzar el objetivo de abrir la política y acercarla a la ciudadanía. Ése es el objetivo también de los derechos y mecanismos establecidos en la Ley de Gobierno Abierto de Extremadura que nos acerca Jacinto Mateos.

Pero aún nos queda un largo recorrido por delante. Además de la regulación del *lobby*, queda pendiente de explorar fórmulas para la protección del *whistleblower*. Figura ésta a la que, como concluye Antoni Gutiérrez-Rubí, no sólo hay que garantizarle protección legal, sino también colaboración y reconocimiento.

La última cuestión pendiente de estudiar es la neutralidad de la red. Rafael Rodríguez y Fernando Martínez alertan de los riesgos que entrañan los serios ataques a la base de la neutralidad de la red sufridos actualmente.

A través de estos artículos se pretende ofrecer una visión amplia y diversa sobre la idea de gobierno abierto y la apertura de datos, abarcando tanto las cuestiones en las que ya se viene trabajando en multitud de administraciones como los aspectos que están aún por explorar.

Quiero agradecer la participación de todas y cada una de las personas que han contribuido a esta publicación, así como la colaboración de la Universidad Pablo de Olavide en la organización de las III Jornadas sobre Gobierno Abierto y Open Data, de cuyas ponencias emanan los artículos aquí recopilados.

<<<<>>>>

Access Info Europe (2013), «Open Government Standards», *Open Government Standards*, [en línea] <<http://opengovstandards.org/index.php?idioma=es>>; [fecha de consulta: 28 de mayo de 2014].

Access Info Europe (2014), «Reacción de la sociedad civil ante la inminente regulación de las actividades del lobby en España», *Access Info Europe*, [en línea] <<http://www.access-info.org/es/lobbying-transparency/537-lobby-regulation-spain-reaction>>; [fecha de consulta: 29 de mayo de 2014].

Democracia Digital Andalucía (2013), «Democracia Digital y Nuevas Formas de Participación en la Era de Internet», Andalucía, octubre, [en línea] <<http://es.scribd.com/doc/141026893/Informe-DDA>>; [fecha de consulta: 29 de mayo de 2014].

ONTAÑÓN CARMONA, José Félix (2013), «Democracia digital para el ciudadano de la era red», Sevilla, [en línea] <<http://es.scribd.com/doc/175355914/Democracia-digital-para-el-ciudadano-de-la-era-red>>; [fecha de consulta: 29 de mayo de 2014].

RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro (2011), «Open Government y Gobernanza Colaborativa: El (inevitable) camino hacia un nuevo paradigma de Gobierno y Gestión Pública. Estado del arte, desafíos y propuestas», *X Congreso de AECPA*, Murcia, [en línea] <<http://www.aecpa.es/congresos/10/ponencias/332/>&gt; [fecha de consulta: 14 de mayo de 2013]

David Rey Jordan

*Responsable Técnico de Gestión Universitaria de Postgrado y miembro del grupo de trabajo de Gobierno Abierto en la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla. Co-fundador de la Asociación Ciudadana OpenKratio.*



## Perspectivas del Open Government Data

Por Mor Rubinstein

Coordinadora del Grupo de Trabajo Open Government de la Open Knowledge Foundation (OKFN).

Traducción y Edición: Carlos Iglesias

Miembro de OpenKratio y Consultor Open Data Independiente.

**A pesar de que la definición del Open Data es bastante clara, todavía no contamos con una definición única de lo que significa el Open Government Data. Existen no obstante varias perspectivas de lo que supone el Gobierno Abierto según la visión que aporten los distintos actores implicados. En este artículo se hace un repaso sobre cuatro de estas perspectivas – la transparencia, la tecnología, la de la obligación y la económica – proporcionando ejemplos sobre cómo dichas perspectivas dan forma a la comunidad del Gobierno Abierto a lo largo del mundo**

El movimiento del Open Data surgió a comienzos del presente siglo y, a día de hoy, sigue su imparable crecimiento. McKinsey & Company, en uno de sus informes más recientes, realiza una estimación sobre el valor potencial del Open Data que ronda los tres billones de dólares americanos (1). Sin embargo, el *Open Government Data* sigue siendo un concepto ambiguo cuya definición varía según los distintos grupos de la sociedad que lo tratan. A lo largo de este artículo se presentan diferentes perspectivas del *Open Government Data* a través de algunos ejemplos de su aplicación a lo largo del mundo. La intención es que, gracias a este recorrido a través de las distintas perspectivas, podamos entender mejor el ecosistema de los datos abiertos y promover un uso responsable de los datos gubernamentales.

¿Qué es el Gobierno Abierto? No existe una respuesta única a esta pregunta. Históricamente el Gobierno Abierto ha estado marcado por la visión de los distintos grupos implicados. La sociedad civil suele percibir los datos abiertos como una herramienta de utilidad a la hora de promover una forma distinta de gobierno, mientras que el sector privado lo ve generalmente como un medio de generación de riqueza. Incluso los diferentes gobiernos no comparten una visión común sobre lo que supone el uso de los datos abiertos ya que, mientras que algunos –como los Estados Unidos y el Reino Unido– lo usan principalmente como medio para mejorar los servicios públicos, otros gobiernos –como los de Israel o España– lo pueden percibir en cierta manera como una posible amenaza para su modelo actual de Gobierno.

Por lo tanto, es necesario analizar esas distintas perspectivas y la forma en la que influyen a la hora de dar forma a las políticas y aplicaciones actuales. Podemos distinguir entre cuatro tipos de percepción:

(1) [http://www.mckinsey.com/insights/business\\_technology/open\\_data\\_unlocking\\_innovation\\_and\\_performance\\_with\\_liquid\\_information](http://www.mckinsey.com/insights/business_technology/open_data_unlocking_innovation_and_performance_with_liquid_information).

transparencia, tecnología, la de la obligación y la económica (2). En ocasiones la perspectiva puede ser única, pero otras veces se mezclan unas con otras, dependiendo principalmente de quiénes sean los actores implicados. A continuación se hace un recorrido por las diferentes perspectivas a través de ejemplos para cada una de ellas.

## TRANSPARENCIA

Esta perspectiva pone el énfasis en la importancia de la transparencia como herramienta para luchar contra la corrupción en el Gobierno, así como en la posibilidad de conseguir que un Gobierno rinda cuentas sobre sus acciones. Gracias a los datos publicados en estas iniciativas se conseguirá una participación más activa de los ciudadanos en las acciones de Gobierno, lo que contribuirá también a restaurar la confianza de los ciudadanos.

Un ejemplo claro de este tipo de acciones es la iniciativa de contratación pública promovida por la *Sunlight Foundation* (3). La contratación pública es siempre una cuestión delicada, ya que implica una relación entre el sector público y el privado a través de la cual se mueven grandes sumas de dinero. Si no se establecen unas directrices claras y unos mecanismos de supervisión, los contratos podrían ser fácilmente adjudicados a empresas afines o de gran influencia sin que exista una competencia real. La consecuencia es que el sector privado cuenta con un medio para obtener importantes fondos a la vez que los gobiernos se debilitan. *Sunlight* cree que «la transparencia en la contratación podría contribuir a reducir la corrupción, mejorar la eficacia del Gobierno y permitir una mejor rendición de cuentas y mayor supervisión», todo ello gracias a la publicación de estos datos. Entre las medidas adoptadas con este fin se encuentra la elaboración de pautas específicas, las acciones de presión en el Congreso Estadounidense y diversas alianzas con otras organizaciones —como Transparencia Internacional y el Banco Mundial— a través del proyecto denominado «Contratación Abierta», cuyo objetivo es poder llegar a comparar las contrataciones que realizan los distintos Gobiernos a lo largo del mundo.

Podemos ver otro claro ejemplo desde la perspectiva de la transparencia a través del prisma de los medios de comunicación. Después de las revelaciones realizadas por *Snowden* en 2013, el *Washington Post* creó lo que ellos denominaron el *Presupuesto Negro (Black Budget)* —una visualización del presupuesto de las agencias de inteligencia de Estados Unidos en la que se muestra la cantidad de dinero que se dedica a la vigilancia en cada una de ellas (4)—. Al hacerlo el *Washington Post* no quebrantó ninguna ley, dado que esos presupuestos no revelaban ninguna información secreta al estar descritos en términos generales tales como *recolección de datos*. Además, esos mismos datos estaban ya disponibles a través del Congreso. Por lo tanto, el *Open Government Data* puede contribuir también a que los ciudadanos comprendan situaciones complejas, como en el caso de las revelaciones realizadas por *Snowden*.

Si bien está claro que estos ejemplos promueven la transparencia todavía queda pendiente la cuestión del impacto. ¿Cuántos ciudadanos están utilizando realmente estos datos? ¿Sirven realmente estos datos para *empoderar* a la ciudadanía? O quizás la pregunta debería ser otra: ¿se consigue a través de estas acciones que el gobierno actúe de forma diferente? Medir el impacto que tiene la apertura de datos gubernamentales sobre la corrupción y la rendición de

(2) LINDERS y COPELAND WILSON discuten estos puntos de vista en su artículo «What is Open Government? One Year after the Directive».

(3) Para más detalles: <http://sunlightfoundation.com/issues/procurement-government/>

(4) Para la visualización completa: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/national/black-budget/>

cuentas sigue siendo un desafío para la comunidad Open Data, un reto al que debemos hacer frente con el fin de mejorar las acciones de apertura de nuestros gobiernos y sus datos.

## TECNOLOGÍA

En esta perspectiva predomina la visión tecnológica, donde el Gobierno es la herramienta y la tecnología el medio (5). Bajo la influencia de *O'Reilly y Berners-Lee*, esta perspectiva gira en torno a las oportunidades que nos brinda la tecnología a la hora de crear Gobiernos más abiertos que nos ofrezcan mejores servicios públicos. Servicios que el Gobierno por sí sólo podría no ser capaz de proporcionar por lo que, en su lugar, toma la decisión de abrir y compartir los datos para que sean los *hackers cívicos* los que puedan crear nuevas aplicaciones de uso público con ellos.

Un buen ejemplo de este caso es la aplicación israelí *Tipa-li*. En el invierno del año 2013 una epidemia de poliomielitis golpeó Israel. El departamento de salud, preocupado por la disponibilidad de vacunas, quería ayudar a que los ciudadanos pudiesen localizar fácilmente las clínicas de recién nacidos más cercanas (conocidas en Israel como *Tipat Halav* o, literalmente *Gota de leche*) en las que les administrasen la vacuna. El Gobierno decidió por tanto contratar a una empresa con el objetivo de que desarrollase una aplicación móvil para localizar las clínicas a través de un mapa. El coste total fue de 25.000 €.

La noticia llegó a un grupo de voluntarios de la asociación *The Public Knowledge Workshop* (<http://www.hasadna.org.il/en/>), una organización sin ánimo de lucro que diseña y crea aplicaciones en base a los datos abiertos. Los miembros de dicha organización se vieron contrariados al no poder entender por qué el Gobierno optó por pagar a una empresa para crear la aplicación, cuando podía simplemente haber publicado la ubicación de las clínicas en un formato abierto y legible por máquinas de forma que otros pudieran hacerlo por ellos.

Ese grupo decidió entonces comenzar a recolectar los datos a través de la página web del departamento de salud, un proceso que les llevó unas 24 horas. Después mostraron los resultados a través de *Open Street Map* y a partir de ahí surgió el sitio web de *Tipa.li*, que se puede consultar a través de cualquier teléfono inteligente, desarrollado en menos de 48 horas en total y con un coste que tiende a cero.

Aunque esta acción se llevó a cabo de forma rápida y eficiente, nada ha cambiado en el Gobierno Israelí. En lugar de aprovechar el potencial y el ahorro presupuestario que puede suponer una política de datos abiertos, el Gobierno continúa todavía externalizando el desarrollo de aplicaciones y la gestión de los datos a través de empresas. La mayoría de los Gobiernos están especializados en burocracia, no en tecnología, y eso supone una barrera importante para la apertura de datos. Pare que cuando los funcionarios del Gobierno abren los datos generalmente es por un único motivo, la obligación.

## EL PUNTO DE VISTA DEL GOBIERNO

Esta última perspectiva se centra en cómo los Gobiernos pueden trabajar unidos con el objetivo de encontrar puntos de colaboración entre distintas agencias, así como nuevas formas

(5) LINDERS Y COPELAND WILSON.

de ofrecer un mejor servicio a los ciudadanos. Gracias a los datos se puede conseguir que los gobiernos sean más eficaces, tanto en su trabajo interno como en el trato con la ciudadanía. Uno de los mejores ejemplos al respecto es [data.gov.uk](http://data.gov.uk), el portal de datos abiertos británico.

A diferencia de otros portales de datos, [data.gov.uk](http://data.gov.uk) pone énfasis no solo en los datos, sino también en proporcionar servicios útiles para los ciudadanos. Los *GDS* —o servicios de datos del Gobierno— tienen la función de ayudar a la ciudadanía a conectar con su gobierno a través de Internet y los servicios online que éste les ofrece. Estos servicios se basan en la explotación de bases de datos gubernamentales a través de un enfoque poco usual de innovación tecnológica. Un gran ejemplo de ese particular punto de vista es la Guía para el diseño de aplicaciones (<https://www.gov.uk/design-principles#first>).

Puede también que la obligación no sea la única motivación para llevar a un Gobierno hacia una mayor apertura. En el portal de datos de Estados Unidos se hace la siguiente afirmación sobre el impacto del Open Data: *Abrir datos es proporcionar el combustible necesario para los innovadores. Según un estudio reciente los datos abiertos tienen el potencial para generar más de tres billones de dólares al año de valor añadido en sectores como finanzas, productos de consumo, sanidad, energía y educación. Estos son sólo algunos ejemplos de empresas que utilizan datos abiertos* (6). Con esta afirmación podemos ver claramente que en este caso el interés principal del Gobierno no está precisamente en mejorar la rendición de cuentas o los servicios ofrecidos, sino uno bien diferente: la generación de valor económico y el estímulo de la economía.

¿Qué significado tiene que el Gobierno vea los datos como una fuente de riqueza económica? Para empezar, significa que debemos ser muy cuidadosos con nuestros propios datos. No todos los datos deben llegar a las vías comerciales y debemos asegurarnos de que el Gobierno toma las medidas necesarias para mantener nuestros datos privados a salvo. En segundo lugar, plantea también una cuestión interesante: ¿deben los gobiernos publicar datos con el fin de que otras empresas nos ofrezcan servicios en base a esos datos? Si el Gobierno no nos va a proporcionar directamente esos servicios, ¿cuál será entonces su papel? ¿No estamos creando un Gobierno más débil por ello?

La respuesta a estas preguntas depende de los enfoques que se han descrito a lo largo de este artículo. Si la sociedad civil, las empresas y el gobierno entendiesen las diferentes visiones que tienen unos y otros sobre los datos abiertos tendríamos la oportunidad de mejorar el nivel de apertura de nuestros países. *Hackers*, abogados, economistas y funcionarios no deberían ceñirse a una única visión, sino abrirse a todo el espectro posible. Si tratásemos de mostrar las ventajas que tiene cada una de las diferentes visiones, y entendiésemos los retos a los que nos enfrentamos con cada una de ellas, entonces se abriría una gran oportunidad para todos.

(6) [data.gov/impact](http://data.gov/impact).



# Compromisos y evaluación del Plan de Gobierno Abierto de España en el marco de la *Open Government Partnership* 2012-2013

Por César Nicandro Cruz-Rubio

Investigador GIGAPP. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas

Este breve trabajo tiene por propósito describir los compromisos de España en el marco de la *Open Government Partnership* (OGP) 2012-2013, con el fin de dar cuenta del diseño del plan, del proceso de conformación del mismo y de los resultados alcanzados así como algunas recomendaciones. Para ello utiliza como principal referencia el Informe Independiente de Progreso del Mecanismo Independiente de Reportes (IRM-OGP) de la Alianza

## SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. EL PROCESO Y EL CONTENIDO DEL PRIMER PLAN DE ACCIÓN DE ESPAÑA.
- III. EL PRIMER PLAN DE ACCIÓN DE ESPAÑA: LOS 13 COMPROMISOS Y SU AVANCE.
- IV. A MANERA DE CIERRE.
- V. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

La *Open Government Partnership* OGP (Alianza para el Gobierno Abierto) es una iniciativa internacional voluntaria que busca el establecimiento de compromisos de los gobiernos con sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, combatir la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías con el fin de mejorar la gobernanza democrática. La OGP ofrece un foro internacional para el diálogo y para compartir innovaciones entre gobiernos, sociedad civil y el sector privado, todos actores comprometidos en la consecución del gobierno abierto.

España es uno de los 39 países de la segunda cohorte (grupo) que suscribieron la OGP en abril de 2011. Formalizó su participación el 31 de agosto 2011 con la presentación de su carta de intención y fue incluido formalmente como país participante el 20 de septiembre de ese año (Cruz-Rubio, 2014).

Aunque los compromisos con los grandes desafíos deben ser flexibles para enfrentar cada circunstancia única nacional, todos los

compromisos que desarrollen los gobiernos parte de la OGP deberían reflejar cuatro valores clave del gobierno abierto:

- *Transparencia: la información sobre las actividades y decisiones gubernamentales debe ser abierta, comprensiva, puntual, disponible libremente al público y de acuerdo con los estándares básicos de datos abiertos.*
- *Participación ciudadana: los gobiernos deben movilizar a los ciudadanos para que participen en el debate público y contribuyan al desarrollo de una gobernanza más responsable (accountable), innovadora y efectiva.*
- *Rendición de cuentas: deben existir reglas, regulaciones y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, actúen en respuesta a las críticas y acepten las consecuencias de las faltas de cumplimiento con leyes o compromisos.*
- *Tecnología e innovación: los gobiernos aceptan la importancia de proveer a los ciudadanos acceso abierto a la tecnología; del rol de las nuevas tecnologías en el fomento de la innovación, y de aumentar la capacidad de los ciudadanos para usar las tecnologías. (Cruz-Rubio, 2014)*

Sin llegar a constituir un resumen del mismo, este trabajo describe lo realizado a nivel nacional respecto de los compromisos incluidos en este Plan de Acción y ofrece algunas recomendaciones usando como fuente principal el Primer Informe Independiente de Progreso en Gobierno Abierto 2012-2013 al que se cita constantemente (1).

## II. EL PROCESO Y EL CONTENIDO DEL PRIMER PLAN DE ACCIÓN DE ESPAÑA

El Gobierno de España no realizó proceso de consulta pública para la elaboración de su primer Plan de Acción. La autoría del Plan de Acción recayó en el Gobierno, específicamente sobre el Ministerio de la Presidencia, quien señaló que la ausencia de un proceso de consulta se debió a falta de tiempo al tratarse de un gobierno recién llegado y cuyo equipo de colaboradores tomó posesión de sus cargos a finales de diciembre de 2011 (2). La selección de los compromisos y la redacción del Plan de Acción (borrador y definitivo incluidos) ocurrieron en un lapso de tres meses y medio, entre enero y abril de 2012, cuya selección fue resultado de la recopilación de información obtenida por comparecencias ministeriales en sede parlamentaria. Todo este proceso fue llevado a cabo por el Ministerio de la Presidencia.

La falta de visibilidad de las acciones del Gobierno de España en materia de gobierno abierto se ha debido mayormente a una ausencia de estrategia de divulgación de la incorporación de España en la OGP, y específicamente, sobre el Plan de Acción, que ha favorecido un profundo desconocimiento ciudadano sobre los compromisos asumidos por el gobierno central y las acciones implementadas. Pese a ser la entidad contraparte de la OGP, el Ministerio de la Pre-

(1) Por esta causa, se recomienda por tanto al lector que desee profundizar en consultar el Primer Informe de Avance de España en Gobierno Abierto 2012-2013 escrito por el autor. *Open Government Partnership*. ([www. http://www.opengovpartnership.org/country/spain/progress-report/report](http://www.opengovpartnership.org/country/spain/progress-report/report))

(2) Los países participantes en la OGP deben permitir un amplio proceso de consulta pública para la preparación de su Plan de Acción, dando a conocer públicamente los detalles de los procesos de consulta pública y el calendario (al menos virtualmente) antes de realizar las consultas, consultar ampliamente con la comunidad nacional, incluida la sociedad civil y el sector privado, buscar la diversidad de opiniones, y hacer un resumen de la consulta pública y ponerla a disposición, junto con todos los comentarios individuales escritos, y llevando a cabo actividades de divulgación de la OGP para aumentar la participación pública en las consultas, notificando por anticipado al público antes de la consulta, y usar diversos mecanismos – incluyendo reuniones virtuales y presenciales – a fin de crear oportunidades para la participación ciudadana

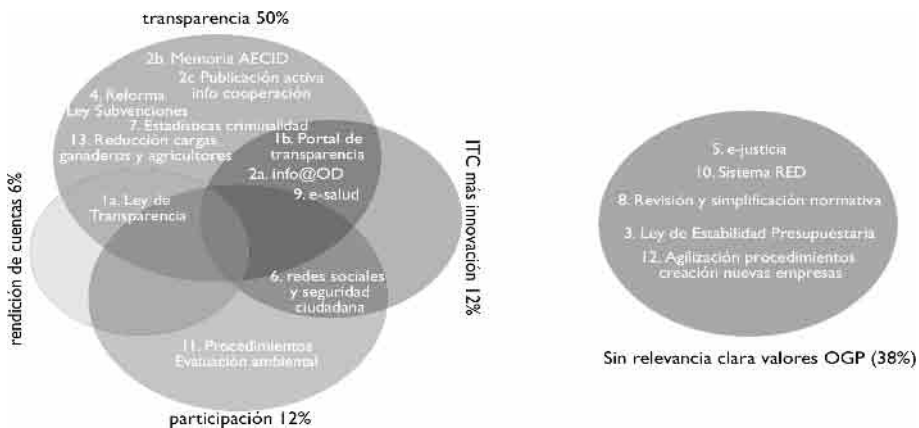
sidencia no habilitó un *microsite* o sección especial sobre gobierno abierto en su portal, y no ofrece información respecto del Plan de Acción de España, sobre la hechura del mismo, ni sobre el avance de los compromisos. Tampoco creó o identificó un foro permanente para el seguimiento y evaluación de los compromisos.

Respecto del contenido de los planes de acción, es importante decir que los países participantes en la OGP se comprometen a desarrollar planes de acción bianuales, en donde deben incluir los compromisos del gobierno que deberán orientarse a modificar la práctica habitual en ese sector. Estos compromisos pueden basarse en esfuerzos existentes, en la identificación de nuevos o en dar inicio a acciones en áreas nuevas.

El Plan de Acción 2012-2013 contiene 13 compromisos, siendo desde luego el más importante la aprobación definitiva de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y buen Gobierno, que fue publicada en el Boletín Oficial del Estado en diciembre de 2013.

En términos generales, la conformación del primer Plan de Acción contiene varios compromisos más cercanos al gobierno electrónico (*e-government*), donde no está claro que coincidan con los valores del gobierno abierto. Un mapa gráfico útil para dar cuenta del diseño del plan de acción lo presentamos a continuación.

### Gráfico 1. Diseño del primer Plan de Acción de España en Gobierno Abierto



Fuente: Elaboración propia

En la parte de la izquierda de este gráfico se destacan los compromisos incluidos que tienen que ver con algún valor del gobierno abierto (gráfico con círculos enlazados) (3), mientras en el círculo de la derecha se incluyen aquellos compromisos sin relevancia clara con los valores de la OGP. Claramente el valor pretendido como más atendido en el diseño del Plan es el de transparencia, seguido del de la innovación usando las TIC. Evidentemente, valores tales como la eficiencia y la economía se insertan más en los principios del gobierno electrónico que pese a ser muy importantes, no tienen una relevancia clara para los valores del gobierno abierto (círculo derecho).

(3) Es importante destacar que el compromiso 1 y 2 se componen de varios hitos (*milestones*), es por ello que aparecen más de ocho frases en el gráfico de la izquierda.

### III. EL PRIMER PLAN DE ACCIÓN DE ESPAÑA: LOS 13 COMPROMISOS Y SU AVANCE

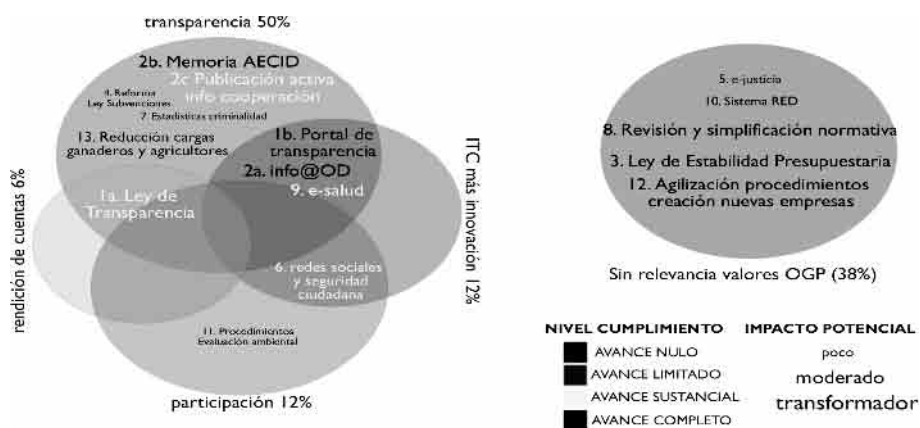
Vayamos ahora a los trece compromisos. El Informe Independiente de Avance da cuenta en detalle de los trece compromisos asumidos, otorgando un nivel de cumplimiento que en muchos casos discrepó de aquel avance informado en el informe de autoevaluación del propio gobierno (Presidencia, 2013).

De los 13 compromisos, 5 se cumplieron del todo (38%), 3 tuvieron un avance sustantivo (23%), y solamente 8 fueron relevantes en materia de gobierno abierto (62%), lo que en la perspectiva del diseño supone un fallo importante dado que se trata, recordemos, de un Plan de Acción en Gobierno Abierto. Como contrapartida a tales fallos de diseño, cabe destacar que según información vinculada con el *dataset* sobre los primeros reportes independientes de progreso IRM, España ha sido de los países con una mejor definición de compromisos en términos de especificidad y mensurabilidad (Hudson, 2014).

En el gráfico que a continuación se presenta, tomamos como referencia la misma estructura del gráfico anterior para destacar el impacto potencial identificado y nivel de cumplimiento valorado por el informe independiente. Así pues podemos ver en un solo recurso gráfico no solo el diseño del plan de acción (ver gráfico 1) sino el avance de los compromisos medido por su nivel de cumplimiento (usando una clave de colores) y asociado el impacto potencial identificado en cada caso (usando para ello variaciones en el tamaño de texto).

Los valores para el nivel de cumplimiento son malo (bermellón), limitado (rojo), sustancial (amarillo) y completo (verde), mientras que el impacto potencial puede ser poco (letra pequeña), moderado (mediana) y transformador (grande). Así pues podemos ver:

**Gráfico 2. Cumplimiento e impacto de los compromisos de España en el primer Plan de Acción en Gobierno Abierto**



Fuente: Elaboración propia

La tabla que a continuación se presenta resume el avance de los 13 compromisos y las recomendaciones incluidas en el marco del informe independiente. Un ejercicio más detallado

de este cuadro puede encontrarse en el resumen Ejecutivo del citado informe (Cruz-Rubio, 2014).

Tabla 1. Compromisos y avance del Plan de acción de España 2012-2013 en Gobierno Abierto

Compromiso	Detalles
<p>1. Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia Valores OGP: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Transformador</li> <li>• Cumplimiento: Sustantivo</li> </ul>	<p>Este es el compromiso más importante y con su aprobación se supera un retraso histórico. Su elaboración tuvo un proceso de consulta ciudadana con claroscuros, caracterizados por prisa, falta de transparencia y debilidad del formato de la consulta. La ley aprobada no cumple con estándares internacionales y no reconoce el acceso a la información pública como derecho fundamental. El Portal de Transparencia no está aún operativo. Respecto de la Ley, es importante que las medidas de la Ley se garanticen en todo el territorio español, de ahí que pueda ser recomendable aclarar su ámbito de competencia a fin de extenderlo, sin perjuicio de que las comunidades complementen sus propios compromisos, reconociendo en su caso el poder vinculante del Consejo de Transparencia, y limitando al máximo los requisitos para solicitar información.</p> <p>Respecto del portal de transparencia, se recomienda redoblar esfuerzos para darle cumplimiento al mismo, articulando de forma ambiciosa la estrategia de transparencia, abriendo el portal en 2014 y potenciando la interacción y participación ciudadana en el mismo. Podría habilitar por ejemplo foros virtuales de debate sobre temas de interés ciudadano, haciendo abierto y accesible el registro de las gestiones que realice del Consejo de Transparencia, o incorporando reportes periódicos sobre las solicitudes de información solicitadas por la ciudadanía, o haciendo que la información proporcionada a un ciudadano sea pública para todos y accesible en el portal, etc.).</p> <p>Si se desea profundizar en el uso de la consulta pública como herramienta para hacer participe a la ciudadanía en la elaboración de leyes, los procesos de consulta abiertos para recibir comentarios del Anteproyecto de Ley deberían proporcionar información relevante que permita el adecuado diseño e integración de estos procedimientos participativos en el futuro. Además podrían aplicarlos sistemáticamente en la labor legislativa impulsada por el Gobierno Central, haciendo que estas consultas se realicen mediante convocatorias amplias y anticipadas en el tiempo, con comunicación bidireccional entre ciudadano y gobierno, transparente y con mecanismos de rendición de cuentas a posteriori.</p>

<p>2. Transparencia y rendición de cuentas en la ayuda oficial al desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia Valores OGP: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Transformador</li> <li>• Cumplimiento: Sustantivo</li> </ul>	<p>El sistema info@OD es un programa de gestión presupuestaria de proyectos de cooperación. Integra la información de varias entidades y las unifica en un sistema de cooperación, este compromiso apoya la transparencia en la materia. Su módulo Informante esta operativo pero es de uso restringido, mientras el módulo Analista pensado para permitir consultas dinámicas, está disponible para su acceso sin necesidad de usuario y contraseña. El AECID por su parte publicó su memoria 2012 tal como se comprometió, pero no publicó su calendario de publicaciones. No ha habido avances respecto de mejorar los criterios de obligación de transparencia para las entidades contrapartes.</p> <p>Tampoco se mejoró el acceso a los informes y documentación de proyectos aunque sí se avanzó en una mayor transparencia (vía publicación activa) en las subvenciones que otorga la AECID así como en los criterios de valoración utilizados de las convocatorias de ONGD y las calificaciones de los proyectos. Se recomienda redoblar estos esfuerzos abrir el portal de la cooperación española, promocionar el módulo Analista del sistema info@OD, a fin de permitir su uso y el acceso de la ciudadanía a toda la información que contiene.</p>
<p>3. Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia Valores OGP: No clara</li> <li>• Impacto potencial: Moderado</li> <li>• Cumplimiento: Completo</li> </ul>	<p>La Ley se aprobó en 2012. Con la publicación obligatoria en el Boletín Oficial del Estado BOE de las cuentas y las auditorias de las entidades públicas anuales, se facilita el acceso a la información sobre la situación presupuestaria de las distintas entidades. No obstante, su publicación se hace en formato PDF dificultando así su análisis, y no hay un sitio web en específico en donde consultar estas cuentas anuales. El investigador IRM recomienda nuevos compromisos de mayor transparencia de las administraciones públicas, que vayan más allá del imperativo de estabilidad presupuestaria y de proporcionar información sobre las cuentas.</p>
<p>4. Reforma a la Ley de Subvenciones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia Valores OGP: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Poco</li> <li>• Cumplimiento: Limitado</li> </ul>	<p>La reforma a la Ley aún no ha comenzado su trámite. Como primer paso se amplió la base de datos accesible vía web de ayudas y subvenciones para las PYMES, a fin de contar así con un solo repositorio. Pero no queda claro cómo su realización se relaciona con mayor transparencia en los procesos de concesión de subvenciones, ya que el principal problema no es la transparencia sino el desvío de recursos como resultado de “subvenciones nominativas de carácter general” cuyo uso abusivo así lo ha permitido. El investigador IRM recomienda comenzar el trámite de reforma incluyendo en la Ley mecanismos de transparencia activa</p>

<p>5. e-Justicia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia Valores OGP: No clara</li> <li>• Impacto potencial: Poco</li> <li>• Cumplimiento: Limitado</li> </ul>	<p>La Agencia no se creará por restricciones presupuestarias, en su lugar el Comité Técnico Estatal de la Administración de Justicia Electrónica (CTEAJE) comenzará su trabajo a fin de dar pasos hacia la interoperabilidad. Aún no tiene hoja de ruta definida para dar inicio a su labor. Se prevé tal paso para el primer semestre de 2014. Orientado internamente, no queda claro cómo el compromiso implica los valores del gobierno abierto. En una posible estrategia de apertura de datos, se recomienda ampliar y potenciar los recursos y finalidades del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).</p>
<p>6. Uso de las redes sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia Valores OGP: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Moderado</li> <li>• Cumplimiento: Sustantivo</li> </ul>	<p>Las varias campañas hechas dentro del compromiso son de tipo informativas o donde se busca la colaboración ciudadana en materia de seguridad pública. La reactivación de los consejos locales de seguridad aún no se realizó. El investigador IRM recomienda la definición de nuevas iniciativas en materia de seguridad pública que desarrollen efectivamente mecanismos de participación ciudadana. Estos mecanismos, apoyados en los perfiles y estrategia de redes sociales existentes y/o en aquellos de nueva creación.</p>
<p>7. Datos estadísticos de criminalidad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia Valores OGP: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Poco</li> <li>• Cumplimiento: Completo</li> </ul>	<p>Con el logro de este compromiso, se cubre un vacío demandado por la ciudadanía, aunque no está del todo claro si cumple las expectativas de los ciudadanos. En un primer momento, se recomienda consolidar el servicio de entrega de los balances trimestrales de criminalidad existente y analizar la posibilidad de incrementar su periodicidad y hacer públicos los datos originales. En un segundo momento se recomienda profundizar en la relevancia y puntualidad de información.</p>

<p>8. Revisión y simplificación normativa</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia Valores OGP: No clara</li> <li>• Impacto potencial: Moderado</li> <li>• Cumplimiento: No iniciado</li> </ul>	<p>No se ha iniciado el compromiso, aunque se señala que se han celebrado reuniones para conformar el Plan de Simplificación y Calidad Normativa en el que se basa este compromiso. Aunque sin duda podría ser muy positivo este compromiso, no está claro cómo puede tener relevancia como medio para mejorar la transparencia y/o desarrollar el gobierno abierto. Se recomienda reorientarlo a fin de articular este proceso en clave abierta y participativa.</p>
<p>9. e-Salud</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia valores OGP: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Transformador</li> <li>• Cumplimiento: Sustantivo</li> </ul>	<p>Evidentemente, este compromiso y sus logros se centran en una estrategia de gobierno electrónico que se basan en la eficiencia y calidad del sistema. Pero estas iniciativas no generan acercamiento claro de los ciudadanos a los procesos de toma de decisiones, aunque sí permiten a los pacientes un acceso y control simplificados sobre la información personal sanitaria. El investigador IRM recomienda informes periódicos sobre el desempeño de instituciones sanitarias, a través de herramientas interactivas que permiten que usuarios sepan el impacto del Sistema.</p>
<p>10. Sistema RED</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia Valores OGP: No clara</li> <li>• Impacto potencial: Poco</li> <li>• Cumplimiento: Completo</li> </ul>	<p>Este es un servicio que ofrece la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) a empresas y profesionales, cuya misión es permitir el intercambio de información y documentos a través de internet. Así descrito este compromiso no tiene clara relevancia como medio para desarrollar el gobierno abierto. Dada esto, no hay recomendaciones.</p>



<p>11. Simplificación de procedimientos de evaluación ambiental</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia Valores OGP: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Poco</li> <li>• Cumplimiento: Completo</li> </ul>	<p>El Proyecto de Ley finalizó su trámite parlamentario el 28 de noviembre de 2013. En opinión de algunas OSC, no ha existido una correcta participación pública en su elaboración y pese a los avances en la materia tampoco está claro cómo se hace más participativo el proceso de toma de decisiones o más transparente el proceso de evaluación ambiental. Las próximas modificaciones a esta Ley deberán tomar en consideración la directiva europea 2011/92/EU, en donde se apuesta de lleno por una mayor transparencia, participación y rendición de cuentas.</p>
<p>12. Agilización del procedimiento para crear nuevas empresas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia Valores OGP: No clara</li> <li>• Impacto potencial: Moderado</li> <li>• Cumplimiento: Completo</li> </ul>	<p>Con La Ley 14/2013 se regula las funciones del CIRCE (Centro de Información y Red de Creación de Empresas), aunque el mismo no tiene clara relevancia como medio para desarrollar el gobierno abierto. Si éste desea reorientarse hacia el gobierno abierto, podría incluirse nuevos compromisos tales como abrir la información del Registro Mercantil Español, a fin de hacerlo gratuito y de acceso libre, Incluir en los informes mensuales de avance de las PYMES magnitudes o indicadores sobre el uso de CIRCE y sus impactos en el desarrollo del tejido empresarial. Desarrollar (o promover el desarrollo de) aplicaciones (apps) que permitan ofrecer a los ciudadanos información gráfica y en tiempo real, sobre el registro mercantil y sobre la creación de nuevas PYMES e integrar en paralelo información sobre adjudicación de ayudas o subvenciones a PYMES, por localidades, sectores, tipos de PYME, etc. y ofrecer estos datos en raw data.</p>
<p>13. Reducción de cargas administrativas para ganaderos y agricultores</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia Valores OGP: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Moderado</li> <li>• Cumplimiento: Limitado</li> </ul>	<p>El objetivo de este compromiso es desarrollar una única herramienta informática para gestionar las solicitudes de ayudas directas. Así definido, este compromiso no tiene clara relevancia como medio para desarrollar el gobierno abierto, si no incorpora mecanismos de transparencia en la adjudicación de subvenciones. Podría profundizarse la oferta de información al ciudadano respecto del estado y los criterios de las solicitudes de ayudas, no sólo respecto de dar a conocer el estado de tramitación de sus propios expedientes.</p>

Fuente: (Cruz-Rubio, 2014)

Como parte del proceso de evaluación, España publicó para octubre 2013 un borrador de Autoevaluación sobre el avance de estos 13 compromisos y lo sometió a observaciones y comentarios de la ciudadanía a través de un buzón de correo postal y un formulario web.

Posteriormente, el primer informe independiente de progreso OGP respecto de los avances del Plan de Acción de España en Gobierno Abierto fue elaborado y publicado en marzo de 2014.

En este informe se valoró el avance de los trece compromisos asumidos por el Gobierno de España en materia de Gobierno (Cruz-Rubio, 2014).

En este informe se destaca que

«la aprobación de la nueva Ley de Transparencia, aunque con defectos, fue el logro más importante de este primer Plan. A pesar de ser un proceso cuestionado, ha proporcionado muchas lecciones para mejorar futuros procesos. El segundo Plan de Acción se fortalecerá al incluir actividades nuevas y medibles y al vincular más claramente los compromisos con los valores del gobierno abierto. Así, el segundo plan tendrá mayor potencial para mejorar la integridad pública, lo cual es un cambio necesario dada la situación española actual» (Cruz-Rubio, 2014).

En el apartado de las recomendaciones, se indica que el Gobierno de España no sólo cuenta con tiempo, sino con la experiencia previa del primer Plan de Acción, con las experiencias destacadas al nivel autonómico y con una Ley de Transparencia que (con sus limitaciones) deberá dotar de instrumentos e implementar. También tiene avances que valorar y retos de futuro a los que desafiar. Así pues, se recomienda que el Gobierno de España atienda a cabalidad los requerimientos de la OGP para promocionar amplias consultas públicas en la conformación del segundo Plan.

Específicamente recomienda en este informe:

• *Que diseñe, para elaborar el segundo Plan de Acción, una estrategia de política pública de actuación participativa, abierta e integral.* Esta estrategia nacionalmente organizada deberá:

a) ser multiplataforma, retomando los avances logrados y las experiencias aprendidas, o incluir los desafíos pendientes de cumplimiento, y

b) ofrecer espacios presenciales y online de interacción con la ciudadanía. Mecanismos tales como los talleres o las encuestas deliberativas podrían ser muy útiles.

• *Que clarifique el ámbito territorial de los compromisos*, a fin de que el Plan de Acción sea lo que tanto ciudadanía como el gobierno en sus distintos niveles decidan conjuntamente proponer y realizar, a fin de acercar el gobierno abierto a los ciudadanos, lo que supone abrir la puerta a los gobiernos autonómicos a colaborar activa y participativamente en la definición de compromisos.

• *Que el gobierno abierto se implemente como una política transversal* orientada hacia:

- la institucionalización de una mayor y mejor participación,
- mejoras regulatorias que profundicen en la transparencia legislativa,
- la promoción del bienestar y la equidad con el desarrollo de políticas sociales abiertas,
- la generación de más conocimiento a través del gobierno abierto vía el uso de aplicaciones informáticas,

- la promoción de una transparencia holística y global a través de la publicidad activa,
- la transparencia en procedimientos de gestión y planificación estratégica,
- la conexión del gobierno abierto con la rendición de cuentas y la evaluación de políticas.

Respecto de las propuestas de contenido para incorporar como compromisos dentro del próximo plan:

- La instauración y regulación de sistemas abiertos de contratación pública para la AGE.
- 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 AGE.
- La creación de un Plan Global para el desarrollo del Open Data, que permita a la sociedad ofrecer soluciones con el apoyo de una entidad coordinadora de estas iniciativas.
- Formación y capacitación en gobierno abierto, a fin de potenciar con conocimientos y capacidades a funcionarios y ciudadanos sobre sus valores y herramientas.

#### IV. A MANERA DE CIERRE

A mayo de 2014, 64 países conforman esta organización internacional. La transparencia y las nuevas tecnologías son dos tendencias que parecen imparable en nuestras sociedades actuales. La OGP sin duda representa un gran escaparate para desarrollar estas estrategias en clave colaborativa e internacional atendiendo a los principios y valores que la identifican.

España, junto con otros países de Europa e Iberoamérica, comparten el reto de desarrollar sistemas políticos y administrativos más íntegros, menos corruptos, más eficientes y cercanos con la ciudadanía a la que sirven y se deben, razón por la cual es de esperarse que los esfuerzos en materia de gobierno abierto sigan siendo una prioridad en los países que forman parte de esta Alianza.

Informes recientes usando el *dataset* que el IRM-OGP ha publicado dan cuenta de la relevancia de los compromisos asumidos, no obstante muchos países también incluyen dentro de sus planes de acción compromisos realmente no relevantes con el gobierno abierto. Asimismo, gran parte de los países no sigue como se ha establecido en los lineamientos de la OGP el proceso de consultas públicas y de seguimiento en la implementación de los compromisos (IRM-OGP, 2014).

Estos hechos sin duda representan para la Alianza un gran desafío que deberá afrontar a fin de hacer que los planes de acción de los países miembros sean llevados a cabo con los estándares establecidos, para lograr efectivamente un proceso participativo, transparente y colaborativo que implique a ciudadanía y sociedad civil a favor del gobierno abierto.

#### V. BIBLIOGRAFÍA

— CRUZ-RUBIO, C. N. (2014). *Informe de Avance España 2012-2013. Independent Reporting Mechanism. Open Government Partnership*. Washington, D.C.: OGP.

- HUDSON, A. (2014). Open Government? What does the data say?, *Accountability Matters*: <http://www.alanHUDSON.info>.
- IRM-OGP. (2014, May). Mythbusters: OGP Independent Reporting Mechanism. Retrieved 01 May, 2014, from <http://bit.ly/1fWiDQH>
- Presidencia, M. d. I. (2013). *Borrador del Informe de Autoevaluación. Plan de Acción de España en Gobierno Abierto*. Madrid: Ministerio de la Presidencia.

## Estrategias *Open Government Data*, mucho más que portales

Por Carlos Iglesias Moro

Miembro de Open Kratio y Consultor Open Data Independiente que ha colaborado en más de cincuenta iniciativas de datos abiertos con gobiernos locales, regionales y nacionales y otras entidades a lo largo del mundo.

Cada vez son más los gobiernos que se suman a las iniciativas de datos abiertos debido a las múltiples ventajas que en teoría ofrecen junto a una aparente sencillez en su ejecución. Sin embargo, a pesar de que el Open Data es un concepto que ha venido ganando cada vez mayor relevancia en las agendas políticas, su auténtico potencial y las implicaciones de su aplicación al Gobierno están todavía empezando a articularse

El tiempo y la experiencia acumulada a lo largo de los ya numerosos proyectos y estudios (1) existentes han venido a demostrar que, en la práctica, el *Open Government Data* **no es algo tan sencillo como publicar ciertos datos a través de una web y esperar *sentado* a que los beneficios se materialicen de forma inmediata**. Más bien al contrario, los datos abiertos deben ser vistos como un proceso continuo cuyos beneficios se materializarán a medio y largo plazo. Antes de llegar a esos beneficios tan deseados será necesario poner en marcha toda una **estrategia activa** que permita compartir los datos de forma que sean fáciles de encontrar, comprensibles y fáciles de reutilizar. Al mismo tiempo, y de forma paralela, será necesario también establecer **mecanismos de colaboración permanentes** con los distintos agentes implicados en el *ecosistema* de la reutilización, ya que estos serán actores imprescindibles a la hora de conseguir alcanzar los objetivos esperados y que estos se hagan finalmente realidad.

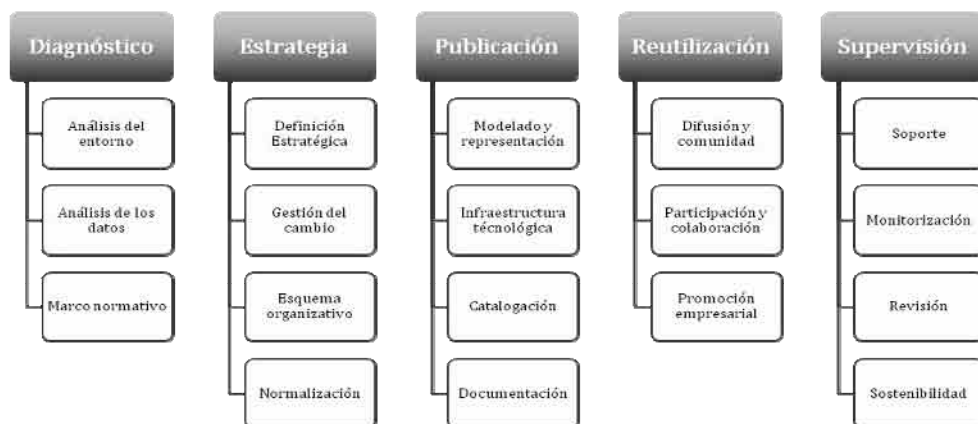
Los portales o *catálogos* de datos abiertos, que habitualmente y **de forma errónea se erigen como protagonistas en estas iniciativas**, no son más que una pequeña pieza del *puzle del Open Government Data* que servirá como herramienta facilitadora dentro de una estrategia de mucha mayor entidad. El verdadero reto a la hora de promover una política de datos abiertos consiste en analizar y conseguir resolver las principales barreras organizativas, sociales, legales, administrativas, y también tecnológicas, así como en poner en marcha las medidas necesarias que nos ayudarán a **progresar hacia una cultura de mayor apertura y armonización de los recursos de información disponibles**, consiguiendo también la implicación del resto de *actores* que forman parte del *ecosistema* de los datos.

En las siguientes secciones se hace un breve recorrido por las distintas fases que se deberían seguir para el desarrollo de una estrategia

(1) Open Data Barometer: <http://www.opendataresearch.org/project/2013/odb>

de *Open Government Data* exitosa, así como las correspondientes acciones asociadas a cada una de ellas.

Fases y acciones estratégicas de una iniciativa *Open Government Data*.



Es importante resaltar también que todas estas fases **no deben verse como actuaciones aisladas**, sino que se solapan y ejecutan de forma cíclica dando lugar a un **proceso evolutivo continuo** a lo largo de toda la vida del proyecto.

## FASE I - DIAGNÓSTICO

El resultado ideal de un proceso de apertura de datos es que se pueda **compartir la mayor cantidad de datos disponibles**, siempre y cuando se tengan en cuenta las posibles restricciones marcadas por las distintas leyes y regulaciones, así como las cuestiones relativas a la seguridad y privacidad.

No obstante, dado el potencial volumen de información al que hay que enfrentarse, y la complejidad organizativa que frecuentemente presentan los organismos que la gestionan, es necesario realizar un esfuerzo de **análisis previo** sobre la situación de partida y la características de los conjuntos de datos disponibles en el ámbito en cuestión.

Dicho análisis preliminar deberá incluir una serie de actuaciones encaminadas a cumplir con los siguientes objetivos:

- Conocer la **situación exacta de partida** para poder analizar y caracterizar tanto la **oferta** como la **demand**a de datos existente, teniendo en cuenta también otras experiencias previas del entorno para conocer qué es lo que ha funcionado como se esperaba y qué es lo que se puede mejorar.
- **Identificar, categorizar, clasificar y priorizar** los datos disponibles a modo de **inventario** y en vista a preparar su posterior publicación, ya que en la mayoría de ocasiones ni siquiera la propia Administración tienen una visión global de toda la información y los datos que gestiona.

- Definir el **marco normativo** específico que proporcionará la seguridad legal necesaria para todos los actores implicados en la iniciativa, teniendo en cuenta también el marco general vigente (2). Este marco legal servirá también para crear una *obligación* de publicar datos en la organización, consiguiendo así pasar de ser una tarea de carácter *voluntario* a tener que formar parte de las rutinas de trabajo de la Administración a medio plazo.

## FASE II - ESTRATEGIA

Una vez superada la primera fase de análisis e interpretación de la situación existente, el paso siguiente consistirá en definir las bases de partida que sustentarán la iniciativa a lo largo del tiempo. Varios son los aspectos a tener en cuenta durante esta fase son:

- Establecer una **planificación estratégica** y un **plan de acción** en el que se definan específicamente los pasos y actuaciones a seguir durante el desarrollo de la iniciativa, tanto a corto como a medio y largo plazo. Para la elaboración de dicha estrategia se deberán tener también en cuenta las recomendaciones y buenas prácticas ya existentes tanto a nivel nacional como internacional.

- Fomentar la **participación de las áreas y organismos** implicados, con el objetivo de conseguir la **colaboración activa** del mayor número posible, sirviendo a la vez como método de **gestión del cambio** al promocionar de forma interna la iniciativa y los beneficios que ofrece.

- Definir el **esquema organizativo** más adecuado para dar soporte a la apertura de datos y articular correctamente la gestión de la iniciativa de forma ágil y distribuida, reaprovechando en la medida de lo posible el organigrama ya existente.

- Las **normas e instructivos** que documentarán los procedimientos a seguir a la hora de poner en práctica la iniciativa, incluyendo desde **guías explicativas** hasta **instructivos técnicos** detallados para la publicación de datos, siguiendo siempre lo establecido en la referencia normativa (3).

## FASE III - PUBLICACIÓN

Las actuaciones para la exposición de los datos en el sector público se componen generalmente de cuatros aspectos diferenciados pero claramente relacionados y complementarios:

- **Modelado, representación y enriquecimiento de los datos**, de forma que se facilite su consumo a través de formatos estándar, abiertos y estructurados, con una mejora progresiva desde lo más simple hacia formatos más avanzados (4).

- Las **infraestructuras tecnológicas** como herramientas necesarias para facilitar tanto la publicación, como el consumo y la explotación de los datos.

(2) Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, para el ámbito del sector público estatal [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-17560](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-17560)

(3) Resolución de 19 de febrero de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de la información [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-2380](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-2380)

(4) Five stars of Linked Open Data: <http://5stardata.info/>

- Un **sistema de catalogación y actualización automatizado que haga sostenible la iniciativa y ayude a garantizar la integridad y calidad de los datos** y sus metadatos asociados.
- **Documentación** de soporte a todo lo anterior, ya que para el tratamiento automatizado de las grandes cantidades de información que se gestionan en un proyecto de apertura de datos dependeremos completamente de nuestra capacidad de análisis y comprensión de la misma.

#### FASE IV - REUTILIZACIÓN

Una vez completada la etapa de publicación de datos, éstos ya están preparados para ser **explotados y consumidos**, sin embargo, y aunque es posible que surjan algunas actividades de forma espontánea, debemos ser conscientes en todo momento de que **el hecho de publicar datos no significa que automáticamente vayan a ser reutilizados**.

Por tanto, si se quiere garantizar el éxito de la iniciativa, el organismo impulsor no deberá limitarse a adoptar el papel de un simple *espectador*, sino que tiene que involucrarse activamente realizando una **labor profunda de promoción y difusión de las iniciativa a todos los niveles**.

Gracias al fomento de una iniciativa más abierta y participativa (5) se obtendrán además otras ventajas añadidas, como nuevos canales de *feedback* a la hora de **mejorar la calidad y fiabilidad de los datos**; la posibilidad de utilizar herramientas y técnicas de *crowdsourcing* o *gamificación* que sirvan para establecer nuevos mecanismos de captura y mejora de los datos; o incluso habilitar colaboraciones *publico-privadas* para la explotación de nuevos datos de forma beneficiosa para todas las partes implicadas.

Los objetivos específicos que se persiguen con la promoción y difusión son:

- **Promocionar de forma externa** la iniciativa y los conjuntos de datos publicados, escuchando de forma activa las necesidades de información y sondeando el mercado en busca de los servicios más demandados. Intentar con todos los medios disponibles que la oferta de datos esté ajustada a la demanda real de los mismos.

- Los proyectos *Open Government Data* son un claro ejemplo de iniciativas en las que los órganos gestores – la Administración pública en este caso – no cuentan por sí mismos con todos los recursos para gestionar el cambio necesario. Una de las piezas clave será pues el ser capaz de crear y evolucionar una **comunidad activa de usuarios** entorno a los datos publicados, estableciendo **mecanismos de comunicación** permanentes (6) que permitan plantear **ideas y sugerencias** y actuar de forma más **colaborativa** durante todo el proceso.

- Si se desea que los potenciales beneficios económicos del *Open Government Data* lleguen a manifestarse en la práctica, la Administración debe proporcionar también el caldo de cultivo necesario para la promoción y desarrollo de un *ecosistema* empresarial y de emprendedores capaz de **dinamizar y desarrollar el mercado infomediario** en torno a la *economía del dato*.

(5) Designing Open Projects: Lessons From Internet Pioneers <http://www.businessofgovernment.org/report/designing-open-projects-lessons-internet-pioneers>  
 (6) Five stars of Open Data engagement <http://www.opendataimpacts.net/engagement/>



## FASE V - SUPERVISIÓN

Obtener una valoración sobre los logros obtenidos y hacer un seguimiento de la utilización de los datos es fundamental para poder valorar los resultados del proyecto y, en caso de ser necesario, realizar los ajustes de planificación y recursos que sean pertinentes.

Para la correcta supervisión de la iniciativa deberán a llevarse a cabo las siguientes actuaciones:

- **Soporte interno** para dar respuesta inmediata a las necesidades y problemas que se encuentren los organismos durante el transcurso de la iniciativa, con especial énfasis en los inicios de la misma.

- **Monitorización** de la marcha de la iniciativa a través de la definición y control de una serie de indicadores clave para un adecuado seguimiento de su evolución, incluyendo también el análisis del **impacto social y económico** que se genere.

- **Revisión periódica** de la evolución de la iniciativa y realización de los ajustes necesarios para corregir las posibles **desviaciones** respecto a los objetivos inicialmente establecidos.

- Garantizar los recursos materiales y económicos necesarios para la **sostenibilidad** de la iniciativa y las actuaciones previstas en ella a lo largo del tiempo, garantizando siempre que haya una planificación de objetivos y actividades, los medios para llevarlas a cabo y una autoridad que se encargue de su ejecución.

Es de esperar que, después de este recorrido por todas las acciones relacionadas con una iniciativa de datos abiertos, resulte bastante evidente que las buenas estrategias para conseguir una iniciativa *Open Government Data* **exitosa** consisten en mucho más que la simple creación de *portales web*.

Los portales de datos seguirán siendo, al menos de momento, una herramienta importante dentro del conjunto de las estrategias, pero es necesario que adaptemos nuestro discurso y comencemos a hablar de **iniciativas** de datos abiertos, con todas las acciones conllevan, y evitando caer en el error de llamarlas simplemente *portales*.

# Nuevos servicios Open Data. La experiencia de Aragón Open Data

Por Jose M. Subero

Asesor técnico en la D.G. de Nuevas Tecnología del Gobierno de Aragón al frente de la coordinación del proyecto Aragón Open Data.

**La liberación de datos por parte de las administraciones públicas es un camino que se antoja irrenunciable, tanto para conseguir la mejora de la calidad institucional y la transparencia de los gobiernos, como para desarrollar nuevos modelos de negocio y mejorar la eficiencia de otros ya existentes**

Aragón Open Data (2013) nació con la intención de convertirse en repositorio de datos abiertos del Gobierno de Aragón y de cualquier otra administración, institución, fundación, etc. con base territorial aragonesa. Con ese espíritu y con vocación de continuidad se lanzó el portal de datos abiertos <http://opendata.aragon.es> el 6 de febrero de 2013.

Más allá de los problemas de acceso a la información dentro de las organizaciones y del estado de la misma, tras unos meses de funcionamiento del portal, atendiendo a las analíticas de gestión del mismo, surgieron dudas respecto a los niveles de tráfico de los portales de datos abiertos y la necesidad de aumentar las visitas y mejorar la fidelización de los usuarios.

Debido a ello se abrió un periodo de reflexión alrededor de la orientación dada al trabajo realizado y sobre la forma en la que se podría aumentar y mejorar la relación con los usuarios de datos abiertos. Fruto de este periodo se pensó que era necesaria una modificación de la filosofía de la iniciativa que de manera expresa debía plasmarse en la propia forma de aproximarse a los datos, que son el verdadero elemento de valor de un portal de datos abiertos. Así, surge el criterio de pensar en los usuarios por encima de en la propia organización gestora de los datos, lo cual a su vez supone un esfuerzo de reorganización que debe reflejarse en el propio portal de datos abiertos.

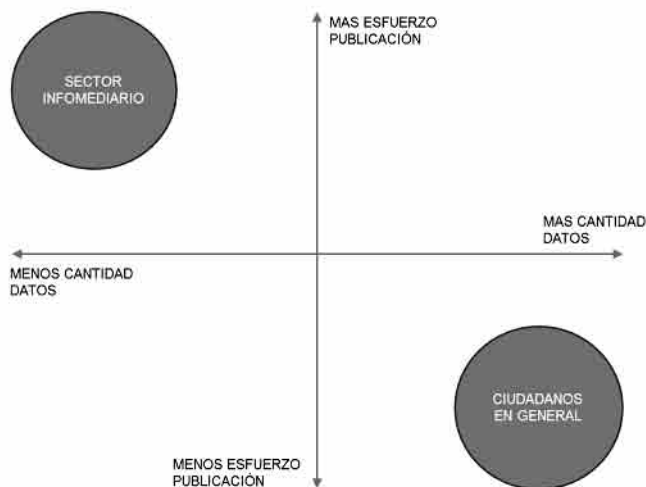
De esta forma la primera necesidad que se plantea es la de segmentar a los usuarios de los portales de datos abiertos. Ciertamente, aunque todos los ciudadanos puedan requerir de datos abiertos para su consulta y reutilización, se entiende que existen dos niveles de usuarios completamente diferenciados y que, por tanto, reclamarán servicios diferentes: ciudadanos en general e infomediarios. Dentro de la primera categoría se encuentra el conjunto de ciudadanos que demandan datos por cuestiones fundamentalmente de tipo social, que tienen derecho al acceso a la información entre otras cosas porque han pa-

gado su elaboración con sus impuestos y que debe ser pública por un puro ejercicio de rendición de cuentas y de transparencia. En la segunda categoría, el sector infomediario, se incluye a cualquier actor que utiliza los datos como un input en su cadena de valor y para el cual los datos tienen un valor fundamentalmente económico. En esta categoría de infomediarios se encontrarían grupos diversos como periodistas, empresas, desarrolladores informáticos, visualizadores de datos, analistas de datos, etc. Entre medio de ambos grupos de usuarios además se podría encontrar a las organizaciones no gubernamentales que con los datos construyen servicios de carácter social pero que requieren para su existencia de cierto retorno económico.

Esta distinción lleva a la reflexión de que los tipos de datos exigidos y su servicio a ciudadanos e infomediarios han de ser diferentes. Por un lado, desde el punto de vista ciudadano, es exigible la publicación de todos los datos, ya que socialmente esta es la única manera de devolverles la información que les pertenece. Por otro lado, desde el punto de vista infomediario, la información que debería servirse sería únicamente aquella que puede ser explotada económicamente. Por lo tanto, el conjunto de la información para infomediarios es, en un principio, un subconjunto de la información que ha de ser servida para el conjunto de los ciudadanos.

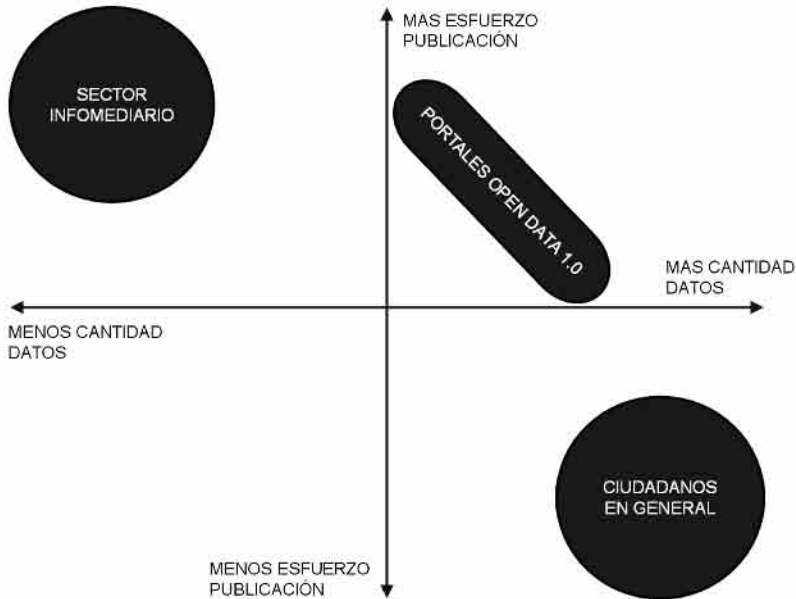
Sin embargo, por otra parte, si atendemos a cómo necesitan la información cada uno de estos grupos de usuarios encontramos que los ciudadanos en general requieren la información en formatos sencillos, incluso no libres, pero expuesta para que pueda ser encontrada de manera fácil. Además, los ciudadanos necesitan que se les explique la información, ya que en muchas ocasiones tratan de materias muy concretas que no pueden ser comprendidas por la generalidad de la población en un primer vistazo. Por otro lado, el sector infomediario demanda información en formatos más profesionales, que les permitan capturar los datos en tiempo real y con la mayor interoperabilidad. En este caso, al contrario que en el anterior, se puede observar cómo el esfuerzo que requiere mostrar un dataset a los ciudadanos en general es un subconjunto del esfuerzo que requiere mostrar ese mismo dataset al sector infomediario. Este argumento se resume en la figura 1.

Figura 1, Segmentación usuarios Open Data; Fuente: Aragón Open Data



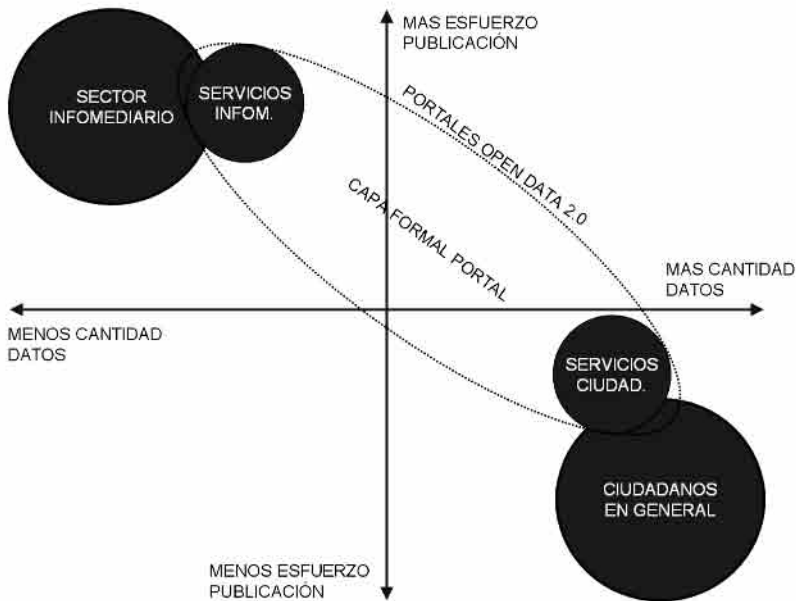
Esta figura 1 resulta interesante contrastarla con la visión de los portales Open Data que existentes en la actualidad y que vendrían representados, a nuestro modo de ver por la figura 2. Los portales Open Data hasta la actualidad se habían centrado en general en ofrecer muchos datos (todos los posibles) y en ofrecerlos a través de un esfuerzo importante a la hora de adecuarlos con los requerimientos técnicos suficientes para facilitar la reutilización. Sin embargo, esta forma de intentar abarcar mucho ha hecho que en la mayoría de los casos ni se pueda llegar a publicar un conjunto realmente importante de datos bien explicados para los ciudadanos, ni un conjunto realmente útil de datos con las especificaciones tecnológicas de interoperabilidad que requieren los infomediarios.

Figura 2, Portales Open Data 1.0; Fuente: Aragón Open Data



Con este planeamiento desde Aragón Open Data se está promoviendo la tesis de que se debe ser capaz de empezar a segmentar a los usuarios dentro de los propios portales de datos abiertos, de forma que se comience a ser más específicos en los servicios que se ofrecen por un lado a ciudadanos y por otro lado a desarrolladores e infomediarios. De alguna forma se trata de que los portales de datos abiertos ajustaran su oferta a la demanda de sus potenciales usuarios. Por tanto, el esquema sobre el que se está trabajando dentro de la nueva estrategia de Aragón Open Data viene reflejado en la Figura 3

Figura 3, Portales Open Data 2.0; Fuente: Aragón Open Data



Del esquema de la figura 3 se desprenden una serie de puntos que se han integrado en la estrategia de Aragón Open Data:

- En primer lugar se debe segmentar la oferta de servicios para acercarla a la demanda real de los usuarios.
- Asociado al sector infomediario, que obtiene rendimientos económicos a partir de la apertura de datos, es necesario generar interfaces de descarga basados en la interoperabilidad sobre datos con utilidad económica.
- Asociado a los ciudadanos en general, que obtienen rendimientos sociales a partir de la apertura de datos, es necesaria la publicación generalizada de la información pero de una forma clara, no excesivamente técnica, educativa y que permita su fácil comprensión.
- Por encima de las dos capas de servicios existe una capa formal que es el propio portal de datos abiertos, que ha de ser lo suficientemente flexible para dar cabida a los dos tipos de usuarios. Aquí se podría pensar que dada la diferenciación de usuarios también podría ser interesante la diferenciación material de portales, sin embargo la dispersión de esfuerzos que esto supone no parece ser lo más recomendable, en tanto en cuanto una condición de partida es que el conjunto de datos abiertos de una organización o territorio deberían estar en un mismo punto de acceso. Sin embargo, esta diferenciación en los contenidos se puede evidenciar ya a través de muchos de los portales asociados a la transparencia que se están publicando. Estos portales, si realmente se ajustan a los objetivos de la transparencia, no deberían ser otra cosa que portales de datos abiertos para ciudadanos en los que se explican las tareas fundamentales de los gobiernos de forma clara y entendible por todos los públicos. Esto, básicamente es lo que hemos identificado como uno de los objetivos de los nuevos portales de datos abiertos.

Todos los elementos expuestos con anterioridad, para ser realmente válidos requieren de una implementación práctica que permita el verdadero salto evolutivo de los portales de datos abiertos y que permita superar cierta fase de inmovilismo en la que ahora se encuentran. Para dar este paso Aragón Open Data ha realizado una serie de acciones, fundamentadas en los criterios expuestos y que se plasman en nuevos servicios según diferentes segmentos de usuarios:

## SERVICIOS OPEN DATA PARA LOS CIUDADANOS

Desde el punto de vista de los ciudadanos sin conocimientos técnicos, los criterios de desarrollo de los servicios han sido, formalmente la usabilidad de los mismos y, conceptualmente, la facilidad para su comprensión. Es decir, se ha alineado la simplicidad tanto del acceso a los servicios basados en datos, como la explicación de estos para conseguir una experiencia de uso satisfactoria por el conjunto de los ciudadanos. Así se han generado los siguientes servicios:

- Profundización en el servicio de presupuesto abierto (Open Spending), continuando el desarrollado de la aplicación de visualización de presupuestos que ya se poseía: <http://presupuesto.aragon.es/> Se ha mejorado la aplicación web con la carga de los presupuestos y las ejecuciones presupuestarias de las administraciones locales. De esta manera se ha puesto al alcance de los ciudadanos de forma sencilla, interactiva y comparable los presupuestos tanto del Gobierno de Aragón como de cada uno de sus Ayuntamientos y Comarcas (Aragón Open Data, 2014).

- Servicio para visualizar las conversaciones en redes sociales y las opiniones relevantes de Aragón en la red (Open Social Data) <http://opendata.aragon.es/portal/social-data> Con este servicio se quiere centralizar la conversación que se produce sobre el territorio de Aragón, de forma que una persona interesada en saber de qué se debate dentro de ella pueda reconocer de un vistazo los tópicos relevantes en la región.

- Servicio de geoposicionamiento de la información a nivel municipal, comarcal, provincial y autonómico (AragoPedia) <http://opendata.aragon.es/aragopedia/> A través de la explotación de los propios datos de Aragón Open Data se pretende generar un servicio que permita que cada ente con implantación regional posea su propia ficha de datos abiertos. De esta forma, un vecino de cualquier municipio de Aragón podrá descubrir y descargar los datos abiertos de su localidad en cualquier momento. Con este desarrollo se ha conseguido que el 100% de los municipios y comarcas de Aragón posean su propia web de datos abiertos.

- Creación de material didáctico sobre los datos abiertos, sobre su uso y sobre los servicios que se están prestando con ellos. <http://opendata.aragon.es/portal/multimedia/videos> Se han realizado infografías y vídeos explicativos de toda la actividad de Aragón Open Data de forma sencilla e intuitiva para cualquier tipo de usuario.

## SERVICIOS OPEN DATA PARA EL SECTOR INFOMEDIARIO

De cara a la reutilización de los datos por parte del sector infomediario, los criterios fundamentales que se han seguido en la configuración de los servicios de datos tienen que ver con la interoperabilidad entre los mismos y con su nivel de utilidad económica. Por un lado, de cara

a mejorar la interoperabilidad tecnológica de los datos se están ofreciendo los siguientes servicios:

- Adecuación de la estructura de metadatos a la Norma Tecnológica de Interoperabilidad de Reutilización de Recursos de la información publicada por Resolución de 19 de febrero de 2013 de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.

- Participación dentro del proyecto HOMER (Harmonising open data in the mediterranean through better access and reuse of public sector information) para la interoperabilidad de datos a nivel mediterráneo. Se han federado los datos de Aragón dentro de la plataforma HOMER.

- Proceso de federación en el portal español de datos abiertos y posterior federación en el portal europeo de datos abiertos.

- Creación de AragoDBPedia con información semántica a nivel territorial. Dentro de este proyecto se ha desarrollado una ontología de consulta con los datos de AragoDBPedia <http://opendata.aragon.es/def/Aragopedia.html> Además se está trabajando en la generación de nuevas ontologías como ContSem, referida a contratos en las administraciones públicas o la revisión de DIR3, que es el catálogo de organismos de las administraciones públicas.

- Acceso directo a vistas en bases de datos del Gobierno de Aragón. Al eliminarse la copia intermedia, la información es servida en tiempo real.

- Incremento de los servicios de acceso a los datos a través de más APIs de consulta a todos los servicios, punto SPARQL para información semántica y mejora en las búsquedas a través de la Web. <http://opendata.aragon.es/portal/desarrolladores/resumen>

Por otro lado, de cara de mejorar la utilidad económica de los datos publicados se están siguiendo las siguientes estrategias en cuanto a los servicios:

- Atención a las peticiones de las empresas infomediarias intentando priorizarlas en la medida de lo posible.

- Priorización de los datos que puedan ofrecerse en tiempo real. Entendiendo que el valor de la información viene dado en muchos casos por su inmediatez, este criterio es el que ha dado pie a la creación de Aragón Open Social Data y a la conexión directa con algunas de las bases de datos de la organización.

- Priorización de aquellos datos geoposicionados. Esta razón es la que ha llevado al desarrollo de AragoPedia/AragoDBPedia, como repositorio de datos reutilizables geoposicionados del Gobierno de Aragón.

## USUARIOS OPEN DATA A NIVEL INTERNO

En el fondo de las políticas open data se encuentra una estrategia de gestión del cambio en las organizaciones públicas que debería permitir una mejora en la calidad democrática de estas organizaciones. El cambio que se quiere promover, de manera práctica debe venir a través de una nueva forma de gestionar la información. La información debe ser gestionada, en primer lugar, para ser publicada, a partir de ahí y conseguido el objetivo de la publicación, la propia

gestión de las organizaciones públicas debería mejorar a través de la reutilización interna de los datos.

Así, desde Aragón Open Data se entiende que la gestión pública se debería realizar desde el punto de vista de la información y de los datos y no, como se hace hasta ahora, desde el punto de vista de los procedimientos administrativos. Teniendo en cuenta la cantidad de datos que es necesario reutilizar en los diferentes procedimientos administrativos públicos y los pocos procedimientos administrativos equivalentes que existen, esta es una visión de futuro que parece claro que hay que afrontar próximamente como línea muy importante de trabajo dentro de open data.

## CONCLUSIONES

Desde Aragón Open Data pensamos que es necesario realizar una evolución desde los primeros portales de datos abiertos surgidos hace unos años en España y en Europa, que ofrecían una visión territorial fragmentada de los datos abiertos y en los que lo importante era ser un mero repositorio para los mismos. La visión de la iniciativa de Aragón pasa por la generación de portales supranacionales que agreguen todos los datos y por la creación de nuevos servicios basados en datos abiertos a nivel local en una reconversión de los actuales portales opendata.

Esta generación de portales basados en servicios sobre los datos debe pasar obligatoriamente por la segmentación de usuarios, ofreciendo a cada tipo de usuario aquello que está buscando. Ésta es la vía de fidelización de usuarios que se está planteando desde Aragón Open Data y que esperamos que se materialice en un mayor y mejor uso de los datos abiertos tanto a nivel social como económico.

## REFERENCIAS Y DOCUMENTOS RELACIONADOS

– ARAGÓN OPEN DATA, *Aragón Open Data*, 2013. <http://opendata.aragon.es/>

Último acceso: 5 de mayo de 2014

– ARAGÓN OPEN DATA, *Presupuestos de Aragón*, 2014. <http://presupuesto.aragon.es/>

Último acceso: 5 de mayo de 2014

– BAUER, Florian; KALTENBÖCK, Martin, *Linked Open Data: The Essentials: A Quick Start Guide for Decision Makers*, edition mono/monochrom, Vienna, Austria ISBN: 978-3-902796-05-9

<http://www.semantic-web.at/LOD-TheEssentials.pdf>

Último acceso: 5 de mayo de 2014

– BERNERS-LEE, Tim, *Linked data*, 2006, <http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>

Último acceso: 5 de mayo de 2014

– BIZER, Christian; CYGANIAK, Richard; HEATH, Tom, *How to publish linked data on the web*, 2007. <http://www4.wiwiw.fu-berlin.de/bizer/pub/LinkedDataTutorial>



Último acceso: 5 de mayo de 2014

– COMISION EUROPEA Y MINISTROS EUROPEOS PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN, *Declaración Ministerial de Granada para la Agenda Digital Europea*, 2010. <http://www.minetur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/documents/declaraci%C3%B3ncastellano.pdf>

Último acceso: 5 de mayo de 2014

– GOBIERNO DE ARAGON, Acuerdo de 17 de julio de 2012 que ordena el inicio del proyecto de apertura de datos públicos

[http://aragonhoy.aragon.es/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.documentos\\_20120717\\_CONSEJO\\_GOBIERNO\\_bea69349%232E%23pdf](http://aragonhoy.aragon.es/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.documentos_20120717_CONSEJO_GOBIERNO_bea69349%232E%23pdf)

Último acceso: 5 de mayo de 2014

– MAYO, Ed; STEINBERG, Tom, *The power of information*, 2007. <http://www.opsi.gov.uk/advice/poi/power-of-information-review.pdf>

Último acceso: 5 de mayo de 2014

– MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGIA Y TURISMO, MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PUBLICAS, *Estudio de caracterización del sector infomediario*, 2012. [http://datos.gob.es/datos/sites/default/files/files/Estudio\\_infomediario/Info\\_sector%20infomediario\\_2012\\_vfr.pdf](http://datos.gob.es/datos/sites/default/files/files/Estudio_infomediario/Info_sector%20infomediario_2012_vfr.pdf)

Último acceso: 5 de mayo de 2014

– OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION, *CKAN The open source data portal software*

<http://ckan.org/>

Último acceso: 5 de mayo de 2014

– PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE EUROPA, *Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público*, 2003. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0098:ES:HTML>

Último acceso: 5 de mayo de 2014

– SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRACIONES PUBLICAS, *Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de la información*, 2013. <http://www.boe.es/boe/dias/2013/03/04/pdfs/BOE-A-2013-2380.pdf>

Último acceso: 5 de mayo de 2014

– TAUBERER, Joshua, *Open Governmente Data*, 2012. <http://opengovdata.io/>

Último acceso: 5 de mayo de 2014

– WIKIPEDIA, *Interfaz de programación de aplicaciones (API)*. [http://es.wikipedia.org/wiki/Interfaz\\_de\\_programaci%C3%B3n\\_de\\_aplicaciones](http://es.wikipedia.org/wiki/Interfaz_de_programaci%C3%B3n_de_aplicaciones)

Último acceso: 5 de mayo de 2014

– WIKIPEDIA, *SPARQL protocol and RDF query language (SPARQL)*. <http://es.wikipedia.org/wiki/SPARQL>

Último acceso: 5 de mayo de 2014

– WORLD WIDE WEB CONSORTIUM, *Data Catalog Vocabulary (DCAT)*. <http://www.w3.org/TR/vocab-dcat/>

Último acceso: 5 de mayo de 2014

– WORLD WIDE WEB CONSORTIUM, *Semantic web*. <http://www.w3.org/standards/semanticweb>.

Último acceso: 5 de mayo de 2014

# ¿Y las Universidades qué? Universidad Abierta: algo más que Gobierno Abierto y Open Data

*Por Francisco Manuel Solís Cabrera (coordinador)  
Secretario del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación, Dirección General de Universidades de la Junta de Andalucía*

*Diego Álvarez Sánchez  
Subdirector de Gobierno Abierto, Comunicación y Cultura en la E.T.S. de Ingeniería Informática de la Universidad Politécnica de Valencia, Coordinador del grupo de trabajo sobre Universidad Abierta de OKFN-España*

*María Dácil Marín García  
Directora de Comunicación Institucional de la Universidad de Alcalá de Henares  
Fernanda Peset Macebo y Antonia Ferrer-Sapena  
Investigadoras del Proyecto DATASEA (datos abiertos de investigación), Universidad Politécnica de Valencia*

*Enrique Teruel Doñate  
Coordinador del subgrupo de Gobierno Abierto en la CRUE, Delegado del Rector de la Universidad de Zaragoza para los Servicios de Informática y Comunicaciones*

**El Gobierno Abierto y los valores que representa (transparencia, participación y rendición de cuentas) están generando un creciente interés entre las administraciones públicas. La Universidad, como una de las grandes instituciones de la sociedad contemporánea, no se escapa de esta tendencia al alza**

## SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. TRANSPARENCIA UNIVERSITARIA. EXPERIENCIA DE LA UNIVERSIDAD DE ALCALÁ.
- III. RECOMENDACIONES PARA EL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL, DESDE LA SECTORIAL TIC DE LA CRUE.
- IV. GRUPO DE TRABAJO UNIVERSIDAD ABIERTA. CAPÍTULO ESPAÑOL DE OKFN.
- V. EXPERIENCIA DE DATASEA PARA LA APERTURA DATOS CIENTÍFICOS.  
Agentes que participan en los datos de investigación.  
Situación española.
- VI. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCIÓN

Cada vez son más las administraciones autonómicas y municipales que se están sumando a la corriente del Gobierno Abierto. Si bien la

Universidad está a otro nivel aún, poco a poco van materializándose iniciativas de apertura en las que se explota el potencial que el movimiento *open* puede aportar a estas instituciones de educación superior. La Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla, sede de las III Jornadas de Gobierno Abierto y Open Data (OKioConf), es precisamente una de las universidades pioneras a nivel español en apertura de datos. Junto a ella, se van sumando nombres como la Universidad de Granada, la de Deusto o la Pompeu Fabra, donde están surgiendo iniciativas que caminan en este sentido.

Una de las propuestas quizá más significativa es el portal de transparencia de la Universidad de Alcalá, el primero en España y cuya filosofía ya se ha extendido a otras universidades como Málaga, Las Palmas de Gran Canaria, Cantabria o Zaragoza, cuya web se lanzó recientemente. Se trata de una apuesta por recopilar, ordenar y sistematizar toda la información pública, además de otros datos de interés inéditos, en un único espacio a disposición de la ciudadanía en general. Esta experiencia es un ejemplo de los beneficios que esta práctica supone en términos de imagen corporativa, desterrando temores sobre posibles usos tendenciosos o amarillistas de estos datos.

En un contexto más global, un paso firme hacia lo que se puede llamar «Universidad Abierta» es el trabajo que se viene desarrollando desde el pasado año por parte de la sectorial TIC de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE). Una labor cuyos resultados han tomado forma en un documento que, partiendo de la transparencia y la apertura de datos, supone una hoja de ruta que desemboca en la implantación del Gobierno Abierto en las universidades. Igual de reseñable es el trabajo que realiza el capítulo español de la Open Knowledge Foundation (OKFN), desde el que se avanza en modelos, métodos y planes de trabajo que faciliten la puesta en marcha del modelo abierto en la Universidad a todos los niveles.

Hablar de movimiento *open* universitario es hablar, también, de investigación. Cada vez son más las publicaciones científicas que surgen con una apuesta decidida por el acceso abierto, como contrapeso a los conglomerados editoriales de pago. Una forma de hacer valer que el factor económico no puede suponer una traba para la divulgación del conocimiento, especialmente de aquel obtenido con fondos públicos. Organismos como la OCDE o la Unión Europea, o la propia Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación española, avalan esta práctica que aún tiene una asignatura pendiente: la apertura de los datos de investigación. Ámbito éste en el que se enfoca el proyecto DATASEA de la Universidad Politécnica de Valencia.

Con este telón de fondo se desarrolló la mesa redonda «¿Y las universidades qué? Universidad Abierta: algo más que Gobierno Abierto y Open Data». Cita que reunió a algunos de los nombres propios implicados en la expansión de la filosofía abierta en la Universidad española, y cuyas aportaciones se recogen en este artículo.

## II. TRANSPARENCIA UNIVERSITARIA. EXPERIENCIA DE LA UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

En abril de 2013 «echó a andar» el Portal de Transparencia de la Universidad de Alcalá (UAH), adelantándose a la entrada en vigor de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, aprobada en diciembre de ese año. La UAH es muy consciente de que la transparencia y el acceso a la información constituyen instrumentos esenciales para el correcto funcionamiento de las instituciones. Con el Portal de Transparencia se pone a disposición de todos los interesados información sobre la acción de gobierno, la gestión económica y admi-

nistrativa de la Universidad, y los resultados alcanzados en el desempeño de la actividad docente e investigadora.

Este Portal ha supuesto también una oportunidad para generar un impacto mediático positivo (el suplemento Campus, de *El Mundo*, hablaba en su edición del 3 de abril de 2013 de «Las reformas ejemplares de Alcalá»), y elogios por parte de instituciones que evalúan la transparencia y la dación de cuentas: la Fundación Compromiso y Transparencia lo ha elegido recientemente junto con otros portales de universidades españolas como una de las 10 mejores iniciativas de transparencia y buen gobierno del año 2013, y a la UAH, como una de las tres universidades más transparentes de España. Pero el Portal de Transparencia de la Universidad de Alcalá ha obtenido incluso reconocimientos de carácter internacional: un comité de expertos pertenecientes a la Red Telescopi –Red Internacional de Observatorios de Buenas Prácticas de dirección estratégica universitaria en Latinoamérica y Europa– le otorgó recientemente una acreditación internacional por buenas prácticas en gestión universitaria, entendiendo por buenas prácticas ‘aquellas medidas y actuaciones que puedan ser consideradas como modelos a seguir por otras organizaciones’. Anteriormente le había concedido la acreditación nacional.

Gran parte de la información publicada en el Portal ya figuraba en la web de la Universidad, pero su creación ha servido para sistematizarla, ordenarla y presentarla de una forma más jerarquizada y clara: se accede desde la página principal de la UAH (<http://www.uah.es>), y tiene una estructura muy sencilla: está dividido en secciones (Agenda del Rector, Personal, Actas y Normativas, Acreditación y Auditorías, Contratos y Convenios, Estadísticas, y Ránkings), y en cada una de ellas, además de información genérica sobre los diferentes epígrafes (la normativa aplicable, una explicación sucinta sobre los datos suministrados...), está disponible toda la documentación que da cuenta de la gestión de la Universidad de Alcalá, además de varios gráficos interactivos que facilitan la lectura de los datos.

Además de concentrar y mejorar la accesibilidad a la información que ya figuraba en la web de la Universidad, el Portal incorpora ahora nuevos datos para que, tanto desde dentro como fuera de la UAH, pueda conocerse mejor cómo funciona esta institución. Para elaborar este Portal, se tuvieron en cuenta iniciativas similares existentes en universidades de otros países, así como portales de transparencia diseñados por instituciones políticas de relieve, como la Oficina del Primer Ministro Británico o la Oficina de la Casa Blanca. Asimismo, se tomaron en consideración los contenidos y datos básicos que la organización Transparency International-España recomienda incluir en los portales de transparencia pública. Por otro lado, el Portal fue creado gracias al trabajo del personal de la UAH, de manera que no ha supuesto ningún coste extra para la institución.

Consciente de que en tiempos de duros ajustes presupuestarios las administraciones deben ofrecer la información más detallada de la gestión de sus cuentas, los datos económicos y financieros de la UAH están contemplados en varios de los epígrafes del Portal. Así, en «Presupuestos» puede consultarse, además de las cuentas anuales de los ejercicios recientes, cómo ha evolucionado la ejecución de las principales partidas de gasto en los últimos años, además de otros detalles de interés, como los vehículos oficiales o las tarjetas de crédito con que cuenta la UAH. En otro apartado, el de «Personal», está disponible no sólo la relación completa de puestos de trabajos existentes en la Universidad (con el detalle de las condiciones necesarias para el desempeño de cada uno, los niveles de responsabilidad, los complementos salariales, la jornada de trabajo y la forma de provisión de los mismos), sino también el importe desglosado

(sueldo base y complementos) de las distintas plazas que conforman la plantilla de la UAH, tanto en lo referido al Personal Docente e Investigador (PDI), como al de Administración y Servicios (PAS). Otro apartado al que, como administración pública, la Universidad quiere dar la máxima relevancia, es el referido a «Convenios y Contratos». Toda la información referente a los contratos adjudicados o en fase de licitación está disponible en el «Perfil del Contratante», donde además, pueden consultarse los distintos expedientes y toda la documentación relacionada con los mismos. Los usuarios de la web pueden asimismo acceder al texto completo de los convenios firmados por la UAH desde la pestaña «Catálogo de Convenios».

Pero la web de transparencia no recoge sólo información económica. Otros asuntos de interés, como la agenda del rector, la posición que la Universidad ocupa en los distintos rankings, o las estadísticas e informes que permiten evaluar la eficacia de las políticas impulsadas por la Universidad de Alcalá, están también disponibles en esta web.

Por último, el procedimiento de toma de decisiones por parte de los órganos de gobierno de la institución figura también, a disposición de todos los interesados, a través de las actas del Claustro Universitario y del Consejo de Gobierno, accesibles desde el apartado 'Actas y Normativas', que incluye asimismo las disposiciones que regulan la vida universitaria y el Boletín Oficial de la Universidad de Alcalá.

### **III. RECOMENDACIONES PARA EL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL, DESDE LA SECTORIAL TIC DE LA CRUE**

A la vista del incipiente interés de varias universidades por dotarse de herramientas para la transparencia, colaboración y rendición de cuentas, en definitiva el gobierno abierto, durante 2013 la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) ha venido trabajando en un documento de recomendaciones, cuya primera versión se publicó en diciembre, y que se espera concluir en el primer semestre de 2014.

La CRUE es una asociación sin ánimo de lucro formada por la práctica totalidad de universidades españolas, públicas y privadas. Desempeña un papel clave en todos los desarrollos normativos que afectan a la educación superior de nuestro país, y promueve iniciativas de distinta índole con el fin de fomentar las relaciones con el tejido productivo y social, las relaciones institucionales, tanto nacionales como internacionales, y trabaja para poner en valor a la Universidad española. Existen varias comisiones sectoriales, entre ellas una dedicada a aspectos de tecnologías de la información y comunicaciones (CRUE-TIC) que ha sido la encargada de elaborar las recomendaciones.

El documento se centra específicamente en la apertura de datos, como forma ideal de ejercer la transparencia, y a la vez permitir la reutilización de la información del sector público. Esencialmente, datos abiertos son datos brutos, en formatos abiertos y adecuados para su uso, usando esquemas y vocabularios consensuados, inventariados en catálogos, accesibles, con condiciones de uso no restrictivas y comunes, y con un compromiso de servicio continuado. Muchos de los datos de que disponen las universidades, sobre su oferta de estudios, demanda estudiantil, rendimiento académico y satisfacción, recursos humanos, actividades y resultados de investigación, recursos materiales, presupuestos, etc., tienen un potencial interés para la sociedad en su conjunto, no sólo para rendir cuentas, que también, sino para la creación de nuevos servicios que acerquen la Universidad a la sociedad: buscadores/comparadores de es-

tudios, de especialistas, difusión de actividades, aplicaciones móviles para desenvolverse en los campus, etc.

Otro efecto típico muy beneficioso de la apertura de datos, es que induce procesos de mejora de calidad de los propios datos y de compartición de los mismos dentro de las organizaciones. La disponibilidad de datos, a partir de los cuales analizar y tomar decisiones, es la esencia de la inteligencia institucional (*business intelligence*), así que puede interpretarse la apertura de datos y la extensión de su aprovechamiento interno como un aumento de esa inteligencia propia: no sólo mostraremos mejor nuestra realidad, sino que eventualmente la haremos mejor.

Naturalmente, dada la orientación de la CRUE-TIC, el documento de recomendaciones cubre aspectos tecnológicos, con el objetivo de facilitar los eventuales procesos de implantación a las distintas universidades, y conseguir economías de escala. Sin embargo, abunda en recomendaciones organizativas, de gestión del cambio, o directamente de índole política, por la propia naturaleza de los principios de transparencia y reutilización de la información del sector público. De hecho, se establece claramente que la apertura de datos ha de ser un proceso guiado por una política institucional del máximo rango: se requiere un cambio de paradigma sobre la propiedad de los datos, que está siendo asumido de forma creciente por numerosas administraciones en todos los países. También es ineludible la armonización entre las distintas administraciones: sin unos criterios comunes sobre qué datos abrir y cómo hacerlo, éstos no serán comparables o combinables, lo que les restaría casi todo su valor.

El objetivo de abrir de forma armonizada los datos institucionales de las universidades españolas es necesario pero muy ambicioso, dada la autonomía o descentralización universitaria. En este ámbito, entre otros, la tecnología es un poderoso aliado, pues por razones de eficiencia e interoperabilidad desde la tecnología se procuran estándares y herramientas comunes. También la administración general del Estado persigue la armonización y puesta en común, siendo el sitio <http://www.datos.gob.es> un buen exponente. Se promueven foros para la colaboración entre las diversas instituciones, en los que las universidades podrían participar mejor de forma coordinada, a través de representaciones establecidas en la CRUE.

Por el momento, pocas universidades (nacionales o extranjeras) publican conjuntos de datos institucionales de forma abierta, pero hay pocas dudas de que vamos a experimentar una explosión en los próximos años. Haciéndolo juntos nos costará menos y al final daremos y obtendremos mejor información, y mejores servicios.

#### **IV. GRUPO DE TRABAJO UNIVERSIDAD ABIERTA. CAPÍTULO ESPAÑOL DE OKFN**

El grupo de trabajo Universidad Abierta forma parte del capítulo español de la Open Knowledge Foundation (OKFN). OKFN es una organización internacional sin ánimo de lucro fundada en 2004 con el objetivo de promover el conocimiento abierto en los entornos político, social y económico. La generalización del acceso a la información resulta clave para enfrentar los retos de las sociedades actuales como la pobreza o el cambio climático.

Desde esta perspectiva la OKFN trabaja en el desarrollo de instrumentos técnicos, legales y educativos que aumenten la capacidad de las personas para acceder, comprender, utilizar y compartir información; promuevan el interés de las empresas, corporaciones e instituciones públicas en abrir su información; y fomenten la apertura de información elaborada a través de proyectos de investigación en las universidades.

El capítulo español cuenta en la actualidad con 53 socios/as y 210 personas en lista de correo. Actualmente desarrolla su trabajo en diferentes áreas como Periodismo datos, Transparencia, Open data, Premio conocimiento abierto, Proyectos europeos, apoyo eventos locales y formación; campañas como *Open Data Census*, campaña de presión a las administraciones públicas para el uso de estándares abiertos o contra el secreto en las contrataciones públicas; y apoya iniciativas como la Coalición ProInternet junto a grupos de trabajo como la Escuela de datos o el que presentamos en este artículo.

El grupo de trabajo Universidad Abierta aboga por el desarrollo de la cultura *open* en las universidades. Las instituciones públicas de enseñanza superior pueden jugar un papel fundamental en la promoción del conocimiento abierto y en el fomento de los principios del gobierno abierto dentro y fuera del ámbito educativo. El desarrollo de modelos de gobernanza universitaria abiertos, transparentes y con capacidad de rendir cuentas mejorará notablemente su capacidad de servicio a la sociedad.

El ámbito de trabajo del grupo es el *Open Government* en el ámbito universitario, con especial interés en *Open (Government) Data*, transparencia, democracia participativa, herramientas colaborativas para la gestión, gobernanza de las TIC y *Linked Universities*.

La consecución de los objetivos marcados dentro de las áreas de trabajo propuestas se concretan en las siguientes iniciativas:

- Censo de iniciativas *open*. Se pretende identificar iniciativas en los ámbitos de interés del grupo. Un número cada vez mayor de universidades españolas están abordando temas relacionados con el Gobierno Abierto (transparencia, participación y rendición de cuentas), *open research*, *open access*, etc. Los datos recabados en este censo permitirán conocer todos los detalles de las iniciativas en materia de Gobierno Abierto y facilitarán elaborar un repositorio donde divulgarlas. La información sobre estas iniciativas está siendo recopilada a través de un formulario en la página web del grupo de trabajo.

- Petición consensuada de datos. El objetivo es realizar aportes significativos que permitan debatir, implementar e implantar políticas de apertura de datos en las universidades.

En línea con el trabajo desarrollado por el grupo de análisis, planificación y gobierno de la CRUE-TIC, se pretende coordinar una petición de datos abiertos a las Universidades españolas. El objetivo es conocer qué información de las Universidades interesa a la sociedad, identificar a personas y entidades interesadas en la recuperación de esta información, favorecer la reflexión, toma de posición e identificación de problemas relacionados con la apertura de este tipo de datos, así como generar ideas que permitan poner en valor el proceso de apertura de datos —no necesariamente económico—. Desde el grupo se ha puesto en marcha un proyecto en la plataforma *Uservice* para facilitar la propuesta y debate en torno a las peticiones de información.

- Modelo de política de transparencia. Se pretende desarrollar modelos, metodologías y planes de trabajo que faciliten la puesta en marcha una política de transparencia en escuelas, facultades y universidades públicas españolas. La implementación de la transparencia en instituciones públicas de educación superior necesita el desarrollo de modelos acordes a sus especificidades y sistemas de gestión. El cambio cultural requerido pasa por el desarrollo de modelos inclusivos, motivadores y corresponsables con las comunidades universitarias y con la sociedad a la que sirven. Nuestra propuesta plantea la puesta marcha procesos con una visión



amplia del potencial de la transparencia más allá de los preceptos legales y normativos que la pretenden articular. Entendemos que dichos procesos ha de contar con el compromiso y apoyo institucional en todas sus etapas, junto con la intervención de todos los agentes implicados.

- Alianzas. La idea perseguida es establecer sinergias con grupos de investigación universitarios, asociaciones civiles y activistas que trabajen en temas afines al grupo.

En OKFN entiende que el Conocimiento Abierto es un proyecto multidisciplinar que necesita la participación de personas con diferentes habilidades y experiencia. En el grupo de trabajo Universidad Abierta se fomenta activamente la búsqueda de sinergias con otros grupos de trabajo así como con personas e instituciones externas a la organización. El objetivo es favorecer la puesta en marcha de iniciativas en las que se comparta conocimiento de forma abierta. Todas las herramientas y materiales creados por OKFN se distribuyen con licencias abiertas.

## **V. EXPERIENCIA DE DATASEA PARA LA APERTURA DATOS CIENTÍFICOS**

Las universidades son centros de producción masiva de investigación cuyo valor está ampliamente reconocido. Actualmente la investigación científica se encuentra inmersa en los movimientos open en que los investigadores incluyen sus trabajos en bibliotecas de acceso abierto. Pero no ocurre lo mismo con los datos de investigación que son la base de esos trabajos. Datasea (<http://www.datasea.es/>) es un proyecto I+D financiado en 2012 por el Ministerio de Economía y Competitividad, cuyo objeto es «Opendatascience, centro de recursos para la preservación y gestión de datos abiertos de investigación».

Para que todos los datos de investigación sean de utilidad y puedan ser compartidos y reutilizados, es necesario establecer desde los orígenes del proyecto de investigación, una política de gestión de los mismos. Esta política debe recoger los aspectos éticos y legales del uso y reutilización, la organización y documentación de los mismos, cómo debe ser el almacenamiento, así como la gestión de las copias de seguridad que aseguren la integridad y disponibilidad de la información. Es necesario buscar estándares que permitan su reutilización y etiquetar, con la suficiente precisión, los detalles de recogida, origen, propósito, fecha, cobertura, localización geográfica (si cabe), creador y condiciones de acceso y uso entre otros detalles.

Los formatos de los mismos pueden ser variados aunque es recomendable que para su posterior reutilización se usen formatos abiertos a la hora de subirlos a los repositorios. Si no se trabaja en formatos abiertos desde un inicio, es aconsejable que al exportar los datos estos sean revisados por las mismas personas que los han generado, ya que en el proceso se pueden perder fórmulas, anotaciones y otros detalles que únicamente conoce la persona que ha trabajado con los mismos.

La proliferación de datos reutilizables plantea algunas cuestiones de tipo legal, como son los derechos existentes sobre los datos y *datasets*, las restricciones existentes para su difusión y su reutilización. Así hay que delimitar con precisión los derechos de propiedad intelectual, la confidencialidad, privacidad y protección de datos. Hay que tener especial cuidado con los datos de carácter personal que deben cumplir los preceptos de la ley de protección de datos.

### **Agentes que participan en los datos de investigación**

Por un lado tenemos a los desarrolladores de políticas y financiadores. Estos son una pieza clave para la promoción de las políticas para compartir datos. En la medida en que los organismos

financiadores obliguen a que las investigaciones que ellos promueven liberen los datos, los investigadores no tendrán otra alternativa que hacerlo. Actualmente en nuestro país no se recoge específicamente este detalle en la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, cuyo artículo 37 se refiere a la difusión en abierto de la ciencia. Habla, en general, de que las publicaciones financiadas mayoritariamente con presupuestos públicos, deben ser depositadas en repositorios de acceso abierto, pero no precisa nada relacionado con los datos de investigación. Este hecho sí es tenido en cuenta por otros organismos, como es la OCDE y la Unión Europea.

La OCDE (2007) (1) establece una serie de recomendaciones a seguir con los datos. Entre ellas se encuentra facilitar su acceso, cofinanciación de las infraestructuras necesarias, estimular el debate de políticas y actores de la gestión de datos científicos. Al no pasar de recomendaciones, este documento no ha tenido aún la suficiente trascendencia en el mundo académico. Únicamente cabe considerar las acciones realizadas por el VII Programa Marco de la Unión Europea para la promoción de infraestructuras en el depósito de datos: *Open Aire Plus*. De mucha mayor trascendencia a nivel europeo es el documento *Guidelines on Data Management in Horizon 2020* donde se dan las directrices para la gestión de los datos producidos por los beneficiarios de un proyecto dentro de este programa. Todos los beneficiarios deberán aportar un plan de gestión de datos del proyecto del que son beneficiarios.

Por otro lado los productores de datos, los investigadores, las universidades y centros de investigación se encuentran directamente afectados por estas políticas. Estos últimos deben establecer políticas internas para la gestión de datos científicos. En este contexto, los repositorios institucionales deben estar preparados para acoger toda esta información, siendo las bibliotecas uno de los principales actores implicados. Éstas deben disponer de personal capacitado para la gestión de este tipo de información, siendo los centros de cálculo de estas instituciones los que deben asegurar toda la información almacenada.

### Situación española

Ya hemos indicado que en nuestro país no existe una normativa que regule la gestión de estos datos y no se prevé una infraestructura suprainstitucional que soporte su almacenamiento. Actualmente son pocos los repositorios preparados para ello, entre los que podemos enumerar: Digital CSIC del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Fundación Juan March y Universidad Pompeu Fabra. Hay que señalar que es en la comunidad bibliotecaria de las Universidades donde se está generando una mayor preocupación por potenciar las infraestructuras de repositorios de este tipo de información.

Con datos poco accesibles no se aprovecha su potencial para la comprobación de resultados y para reutilizarlos; mientras que unos datos accesibles estimulan la innovación, promueven descubrimientos adicionales y mejoran avances científicos más económicos.

Si la trayectoria de repositorios de datos es semejante a la del resto de repositorios de documentación científica, los autores podrán optar al depósito de sus datos en los repositorios institucionales o en los temáticos, aunque también está la vía de depósito en las editoriales de las revistas que apuesten por ello.

(1) OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). *OECD Principles and guidelines for access to research data from public funding*. Paris: OECD Publications, 2007.

Por esta razón, DATASEA promueve entre autores y editores el liberar, compartir y reutilizar los datos de investigación para un aprovechamiento más óptimo y avance de la ciencia. Sus líneas de trabajo son: las políticas para promocionar la puesta a disposición de los datos, las herramientas de difusión de los repositorios de datos y las buenas prácticas para el almacenamiento eficiente, la reutilización, distribución y preservación.

## **VI. CONCLUSIONES**

El Gobierno Abierto y los valores que representa (transparencia, participación y rendición de cuentas) están generando un creciente interés entre las administraciones públicas. La Universidad, como una de las grandes instituciones de la sociedad contemporánea, no se escapa de esta tendencia al alza. Si bien aún son tímidos los pasos que se dan en este sentido, el movimiento *open* cada vez inunda más la gestión y la investigación universitarias. Algo que, como se muestra en este artículo, tiene una enorme relevancia para avanzar en la mejora de la calidad en los servicios que prestan.

Por un lado, abrir la Universidad, siguiendo los preceptos del Gobierno Abierto, del Open Data y del Open Access, supone una nueva oportunidad de dar mayor visibilidad al trabajo que se hace en estas instituciones de educación superior, tanto de forma interna como de cara al exterior. Esto se materializa a nivel de gestión. Los datos abiertos ofrecen un enorme potencial para visualizar las conexiones (dentro y fuera de la universidad) entre grupos de investigación, sectores, etcétera. Una información sensible de utilizar en la gobernanza, tanto por su forma gráfica de mostrar la realidad como por dejar ver qué nexos hay que reforzar y cuáles cambiar.

La visibilidad también afecta a nivel de comunicación social. Los datos en abierto permiten crear nuevos servicios que acerquen la Universidad a la sociedad, como buscadores de estudios, agendas de actividades, aplicaciones para móviles, etc. Además, y de cara a los medios de comunicación, el empleo de espacios como el Portal de Transparencia de la Universidad de Alcalá de Henares supone una oportunidad de generar impacto mediático positivo, así como un reconocimiento a nivel institucional como ejemplo de buenas prácticas.

Pero si bien existe una actitud positiva hacia la Universidad Abierta, aún es necesario que se propicie un cambio cultural, que es más fácil si se cuenta con el compromiso y el apoyo institucional. Los gestores políticos, las agencias de evaluación y los entes que financian la investigación son una pieza clave en este proceso, ya que tienen en su mano construir un sistema donde los datos obtenidos con fondos públicos se liberen. Las Universidades y centros de investigación, por su parte, pueden construir un contexto interno propicio para que, siguiendo el mismo ejemplo, la gestión de datos científicos en abierto sea posible.

Junto al cambio cultural, otro de los grandes retos actuales de la Universidad Abierta es la necesidad de constituir estándares acordes con las particularidades de esta institución. La falta de un criterio común sobre qué datos abrir y cómo hacerlo dificultaría que éstos sean comparables, e impediría tener una visión de conjunto y les restaría casi todo su valor. Se plantea, además, la necesidad de establecer mecanismos que permitan a los usuarios solicitar la apertura de nuevos datos. Este consenso es también necesario en materia científica, donde aún hace falta establecer estándares para la reutilización de los datos de investigación. Datos que suponen la base de estos trabajos y que, cabe señalar, aún no se ofrecen en abierto en la mayoría de los casos.

## El Consejo de la ciudadanía. ¿Y ahora qué?

Por Jacinto Mateos Fernández.

Jefe del departamento de medios audiovisuales y nuevas tecnologías del Parlamento de Extremadura

**La Ley de gobierno Abierto de Extremadura incorpora aspectos innovadores para la participación como es la creación del Consejo de los ciudadanos. El artículo trata de explorar el pasado, el presente e intuir el futuro del valor de la voz de la ciudadanía y la relación con sus representantes teniendo en cuenta este tipo de leyes**

El grupo Extremoduro dice en una de sus canciones «Quisiera que mi voz fuera tan fuerte que a veces retumbarán las montañas, y escucharais las mentes social-adormecidas las palabras de amor de mi garganta».

Los roqueros extremeños pudieron lanzar su primer disco gracias a la ayuda económica de sus amigos y familiares. Hoy llenan estadios.

¿Tiene usted una mente social-adormecida? Creo que no, porque está leyendo esto. Me gustaría que según avance por estas líneas subiera a los primeros niveles de su pensamiento algo que ha ido cubriéndose de polvo en los sótanos del corazón y es el siguiente lema «La soberanía reside en el pueblo, en nosotros».

Le voy a contar una historia. Llevo casi un cuarto de siglo trabajando en el Parlamento de Extremadura y como cuenta el replicante de Blade Runner (1) durante su monólogo «lágrimas en la lluvia», *yo he visto cosas que vosotros no creeríais*.

Pero mi experiencia más apasionante fue cuando estuve en El Salvador gracias a un proyecto de cooperación tecnológica que la Cámara extremeña inició con el país centroamericano. Y visité la selva salvadoreña, y a las personas que allí viven. Este viven debería ir entre muchas comillas.

La primera parada que hicimos fue para visitar un puente. El dinero del material lo aportó la cooperación española, la mano de obra fue la de los habitantes de la zona. Estaban felices pues sabían que esa colaboración mejoraba la calidad de vida de los suyos. Antes del puente tenían que dar un rodeo de cuarenta kilómetros a pie, aunque a veces intentaban cruzar el río y en tiempo de crecidas habían fallecido muchas personas al intentarlo.

(1) Blade Runner, en algunos países *El cazador implacable* es una película de ciencia ficción estadounidense dirigida por Ridley Scott, estrenada en 1982 y basada parcialmente en la novela de Philip K. Dick *¿Sueñan los androides con ovejas eléctricas?* (1968).

Llevamos ya mucho tiempo hablando de participación ciudadana, de transparencia, de gobierno y datos abiertos y de una regeneración democrática.

¡Cuánto rodeo para poder presentar una iniciativa popular! ¡cuántas manifestaciones! ¡cuántas propuestas novedosas! Y la mayoría ahogadas en el río de un viejo sistema que ya no funciona. Pero no todo ha sido en vano.

Casi sin darnos cuenta estábamos construyendo puentes. No están finalizados pero avanzaremos hacia ello cada vez que recordemos que la soberanía está en el pueblo, en nosotros, y que hay que hacer respetar nuestra voz, pero siempre con la Ley por delante. Nos va la vida en ello, como a aquellos salvadoreños.

En Extremadura estamos terminando la Ley de Gobierno Abierto. Digo que estamos terminando porque aunque en vigor, el cumplimiento de algunas partes de ella está por verse. Es una ley pionera desde sus inicios pues en el Parlamento se diseñó una plataforma virtual para la tramitación, no solo con el fin de difundirla, también animando a la ciudadanía a la participación durante el desarrollo de la norma y en la Comisión parlamentaria comparecieron algunos grandes expertos sobre estos temas.

Hubo miles de descargas y visualizaciones del proyecto de Ley desde la plataforma, pero muy pocos comentarios y solo una propuesta por parte de la ciudadanía, pese a la gran difusión que se dio de ello ¿Por qué solo una? ¿Quizás porque el sentimiento es de que nadie escucha, o de que nuestra opinión no se va a respetar?

Finalmente la Ley se aprobó incluyendo algo absolutamente novedoso, un título completo dedicado a la participación y colaboración ciudadanas y creando el Consejo Extremeño de Ciudadanos.

Este Consejo, vinculado al Parlamento, estará compuesto por todos los colectivos y ciudadanos que deseen formar parte del mismo y participen en sus reuniones, las cuales podrán celebrarse en las distintas localidades de la región. También se promoverán debates entre fuerzas políticas y sociales.

Personalmente me alegro mucho de esta innovación porque he visto muchas veces como se expulsaba a personas que intentaban manifestar su opinión durante una sesión plenaria desde la grada del hemiciclo. Cuando se producía pensaba «Estamos locos, los representantes del pueblo expulsan a los que les han votado y solo por expresarse». Pero claro, lo decía el reglamento y realmente tampoco había canales institucionales apropiados para facilitar a la ciudadanía dar su opinión.

Algunos de los derechos que incluye esta Ley son:

- a) Derecho a participar en la definición de los programas y políticas públicas.
- b) Derecho a participar en la evaluación de políticas y calidad de los servicios públicos.
- c) Derecho a participar en la elaboración de disposiciones de carácter general.
- d) Derecho a promover iniciativas reglamentarias.

e) Derecho a formular alegaciones y observaciones en los trámites de exposición pública que se abran para ello.

f) Derecho a formular propuestas de actuación o sugerencias.

Como comentaba anteriormente, la ley está en vigor, pero ahora hay que reglamentar varias cuestiones de las que habla la norma, entre ellas el Consejo o también un artículo muy interesante que dice:

«Se favorecerán los mecanismos de participación y de cultura democrática mediante las nuevas tecnologías, entre otros medios, e implementación progresiva de procesos de participación a través de medios electrónicos como foros de consulta, paneles ciudadanos, o el propio portal de Transparencia y Participación ciudadana, como punto de enlace para acceder a las acciones y mecanismos que en esta materia se promuevan en cada momento por cada Administración y sus entes dependientes».

Esto está fenomenal ¿verdad? Pero recuerden la frase del Conde de Romanes (2): «Vosotros haced las leyes y dadme a mí los reglamentos».

Después de lo del puente recorrimos los caminos de la selva en camionetas, y fuimos recogiendo niñas y niños impecablemente limpios, con sus carteras colgadas del hombro y los zapatos en las manos para no manchárselos de barro. Se dirigían a la misma aldea que nosotros pues era donde estaba la escuela que acogía a chicos y chicas de otras localidades de la periferia. Los que subieron al vehículo tenían que andar todos los días nueve kilómetros de ida y nueve de vuelta. Han leído bien, 18 km. Eso sí que es pasión por aprender.

Llegamos a la aldea, y estuvimos en la escuela. ¿Qué cómo era? El mobiliario había sido recogido de lo que la metrópoli desechaba, pero la única aula estaba adornada con la imaginación. Lo más importante para ellos era formarse. Y sonreían. La mayoría de aquella gente siempre sonreía.

Es evidente la grave crisis del actual modelo de democracia representativa en nuestro país, también de la Justicia (se me viene a la cabeza aquello de que una justicia lenta ya no es justa), e igualmente hay una crisis de la Ley. Por cierto, ¿ha leído usted alguna vez todo el texto de una ley?

Habrá que empezar por aquí. Es el momento de hacer leyes claras y comprensibles, no como las actuales, la mayoría de ellas difíciles de comprender hasta para los propios juristas. Leyes más ideológicas y menos técnicas. Leyes realmente participativas en su elaboración y tramitación parlamentaria (3). Con la de Gobierno Abierto de Extremadura lo hemos intentado y resulta difícil equilibrar el aspecto político de la ley con el interés de la ciudadanía y el trabajo parlamentario, pero no hay que rendirse. ¿O a la ciudadanía no le interesa? ¿Se conforma con participar solo en las elecciones? ¿Prefiere participar exclusivamente en lo que le afecta directamente?

(2) Álvaro de FIGUEROA TORRES, conde de Romanones. Fue un político español presidente del Senado y presidente del Congreso de los Diputados de España, varias veces ministro y tres veces Presidente del Consejo de Ministros durante el reinado de Alfonso XIII. Formó parte del Partido Liberal de Sagasta y Canalejas.

(3) José TUDELA ARANDA, «Participación en el procedimiento parlamentario de la elaboración de una ley». *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*. ISSN 1133-4797, XIV, Zaragoza, 2013, págs. 93-119.

Vivimos en un cambio de época más que en una época de cambios, y tenemos que estar bien vestidos mentalmente. Aunque el camino hacia una sociedad más justa sea largo y esté embarrado hay que intentar mancharse lo menos posible. Personas y organizaciones como OpenKratio (<http://www.openkratio.org>) con el vehículo de sus ideas innovadoras nos ayudarán a los demás a hacer respetar nuestra voz. Ciertamente es que el sistema está deteriorado, igual que el mobiliario de la escuela, pero de momento es el que tenemos y hay que saber utilizarlo en el beneficio de todos. Pongamos imaginación y pasión por conseguirlo igual que la de aquellas niñas y niños por aprender.

Las casas no tenían agua corriente y solo contaban con una fuente en la aldea. Para ellos era un gran avance ya que habían estado mucho tiempo sin ninguna.

Conocí a Antonio, una grandísima persona. Allí, donde casi toda la tierra pertenece a los ricos latifundistas, este hombre con mucho esfuerzo pudo comprar un trozo de poquísimos metros cuadrados. Él no tenía nada más pero lo cedió para construir un dispensario de medicinas.

Gracias a su actitud Antonio era muy querido y respetado por sus vecinos, por los cooperantes y desde entonces por mí.

George Orwell pensaba que en tiempos de mentira universal decir la verdad es un acto revolucionario.

Es verdad que la desigualdad, la corrupción, el desempleo, la desconfianza en la política y en la justicia, y el desánimo general, se han implantado en nuestra sociedad.

La ciudadanía tiene la sensación de que una minoría económica controla a los Estados y probablemente sea verdad.

En EEUU el 1% de la población tiene lo que el 99% necesita. Esta relación puede extrapolarse a muchos otros lugares. En el país americano algo más de la mitad de los congresistas son millonarios.

En el mundo en general es evidente la brecha entre pobres y ricos.

Pero también es verdad que van apareciendo algunas fuentes como las leyes de gobierno abierto, las de transparencia, las de cargos públicos, etc.. que animan al optimismo. Hasta hace poco no se tenían.

Y cada vez aparecen más Antonios que aportan los conocimientos que tantos esfuerzos les ha costado adquirir para mejorar la participación ciudadana. La sociedad se lo agradecerá y les respetará, porque están ayudando a que la voz del pueblo deje de ser eco.

Cuando estábamos saludando a los habitantes de la aldea, una mujer me mostró la mano para estrecharla, con la otra abrazaba a su hijo de nueve años que estaba pegado a ella. El cooperante acariciando al chaval le dijo «ahora tu madre te tiene a ti como el hombre de la casa». Era viuda y se había quedado ciega porque no pudo pagar lo que costaba la operación. Su futuro en aquella sociedad se presentaba muy pésimo. Hágase una idea. No recuerdo haber sentido tanta angustia en la vida. Aún me aprieta el alma al escribir esto. Solo en uno de mis bolsillos llevaba más dinero del que ella hubiera necesitado para no perder la visión.

Después de los años que llevo encima y de las lágrimas que se me han ido entre la lluvia, sigo creyendo en la política, en las instituciones y sobre todo en la gente. Por ello considero un gran puente que una Ley contemple la inclusión de la participación y la colaboración ciudadana así como la creación de un Consejo de los ciudadanos. Ahora solo se trata de afianzar sus pilares y de que la reglamentación no suponga una barrera. La democracia representativa está enferma y se le murió el respeto y la confianza que en ella se depositaron, pero tenemos herramientas y aptitudes para evitar la ceguera de una sociedad que debe exigir derechos y que esté dispuesta a comprometerse y asumir sus responsabilidades. También es esencial contar con la juventud, abrazarla con ideas y actitudes. Estamos a tiempo. Yo no lo tuve para salvar a aquella mujer.

No se trata de inventar nada nuevo, las iniciativas de participación ciudadana ya vienen desde la «democracia imposible» de Pericles. Algunas más contemporáneas como los Núcleos de Intervención Participativa (NIP) se aproximaban mucho a lo que desde mi punto de vista debería ser el Consejo de los ciudadanos. Como comentaba el profesor Peter C. Dienel (4), el derecho a participar en uno de estos núcleos se otorgaba -y esto es una característica esencial del modelo- a través de un proceso sistemático de elección aleatoria, en forma remunerada, siempre en grupos de 25 personas que trabajaban juntas a razón de cuatro días por grupo buscando el bien común y en beneficio del Estado.

Los NIP también fomentaban la cohesión social, es decir, "esto de agrupar gente de diversas edades, barrios, estratos sociales, etc... fomenta la comunidad y fomenta la identificación de un proyecto común (5)".

Dos meses después de visitar El Salvador coincidí con Bill Gates (6), en un foro sobre innovación, fue en Seattle (EEUU). Mirando el mapa hay poca distancia entre los dos países, pero al principio, y por la experiencia reciente, tenía la sensación de encontrarme perdido dentro de una rara dimensión espacio-tiempo-pobres-ricos en esta mal llamada «globalización». El señor Gates me sorprendió gratamente por su talante solidario y su confianza en la tecnología para mejorar el desarrollo de la Humanidad. Durante mi etapa como docente universitario siempre les inculcaba a los alumnos, futuros ingenieros, que a pesar del mundo desigual donde habitamos en el que hay personas que comen cinco veces al día y otras que pasan cinco días sin comer, debían poner todo el empeño en que la tecnología ayude a la igualdad. «En definitiva, el gozar de todo el conjunto de posibilidades para poder llevar a cabo nuestros planes de vida, es decir, tener asegurados unos servicios mínimos nos facilita poder funcionar después como ciudadanos» (7).

Los que tenemos la suerte de contar con esos mínimos no podemos perder la oportunidad de impulsar iniciativas efectivas de participación. El Consejo de los ciudadanos es una de ellas. Actores civiles, actores políticos y actores económicos han de estar preparados para un nuevo modelo de democracia, en mi opinión el verdadero, no olvidemos que esta palabra viene de demos (pueblo) y kratos (poder).

(4) Peter C. DIENEL fue director del Centro de Investigación Participación ciudadana y Procesos de Planificación, Bergische Universität, Gaußstr.

(5) Hans HARMIS. 2003. «Democracia participativa y activismo ciudadano». *Foro La ciudad humanizada*, págs. 99-103.

(6) William Henry GATES III más conocido como Bill GATES, es un empresario y filántropo estadounidense, cofundador de la empresa de software Microsoft junto con Paul ALLEN.

(7) Fernando VALLESPÍN. 2003. «Democracia participativa y activismo ciudadano». *Foro La ciudad humanizada*, pág. 35.



Por supuesto que para ello hay que hacer cambios, sobre todo en las instituciones, empezando por los Parlamentos cuyas estructuras, organización y funcionamiento pertenecen a una época analógica que finalizó hace mucho tiempo.

La canción de Extremoduro finaliza así «hay que dejar el camino social alquitranado porque en él se nos quedan pegadas las pezuñas, hay que volar, libre, al sol y al viento repartiendo el amor que llevas dentro». Al fin y al cabo por lo que la mayoría nos preocupamos es porque haya democracia, igualdad, bienestar y calidad de vida, para todo el mundo. Y no debería ser tan difícil.

# ¿Qué estamos haciendo en España? Experiencias locales sobre apertura y participación

Por Luisa María Saavedra Jiménez

Asesora Técnica de la Dirección General de Derechos de la Ciudadanía, Participación y Voluntariado de la Junta de Andalucía

Elena Biurrun Sainz de Rozas  
Alcaldesa de Torrelozanes (Madrid)

Antonio Díaz Méndez  
Experto en Estrategia, Gestión pública y Administración Inteligente, Ayuntamiento de Alcobendas (Madrid)

La participación, junto con la transparencia y la buena administración son los elementos esenciales para una buena gobernanza. El artículo presenta una selección de experiencias en la puesta en marcha de estrategias de participación con un papel importante de las TIC, incluyendo una hoja de ruta para abordar el profundo proceso de cambio necesario en nuestras administraciones.

## SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. ALCOBENDAS: HOJA DE RUTA PARA UN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN ABIERTA. EL CAMINO INICIADO EN ALCOBENDAS .
- III. TORRELOZANES: INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN HERRAMIENTAS PARA LA MEJORA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL .
- IV. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCIÓN

En el marco de las III Jornadas de Gobierno Abierto y Open Data se organizó una mesa de debate en la que se dieron cita responsables del ámbito técnico y político para compartir las experiencias en el ámbito de la participación de cuatro municipios del territorio español referidas.

Partimos de la idea de que la transparencia, la democracia participativa y la buena administración son los elementos esenciales de la buena «gobernanza» (1). Tomamos también como base para enmarcar esta mesa, la definición que hace el Gobierno Chileno del concepto de **egovernment**: «uso de las tecnologías de información y comunicaciones que realizan los órganos de la administración para mejorar los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la efi-

(1) COTINO HUESO, L. «Derecho y "Gobierno Abierto". La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes social es por la s Administraciones públicas. Propuestas concretas». *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*. ISSN 1133-4797, XIV, Zaragoza, 2013, pp. 51-92

ciencia y la eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos» (2).

Las experiencias seleccionadas destacaron por la puesta en marcha de estrategias de participación con un papel importante de las TICs. La alcaldesa de Torrelodones (Madrid) y el alcalde de Jun (Granada), así como los profesionales municipales M<sup>a</sup> Jesús Fernández de Zaragoza y Antonio Díaz de Alcobendas (Madrid), pudieron compartir experiencias y reflexiones sobre las señas de identidad que tiene una administración local que se plantea de forma seria y decidida desarrollar un gobierno abierto y participativo.

Este artículo se centra particularmente en la forma concreta en que dos de estos ayuntamientos (Alcobendas y Torrelodones) han abordado este desafío.

Por un lado, **Antonio Díaz** describe la hoja de ruta del **Ayuntamiento de Alcobendas** poniendo el acento en que, para impulsar un Gobierno y Administración Abierta, *es necesario iniciar un proceso de cambio en profundidad en la Administración Pública*. Esta hoja de ruta pasa necesariamente por: 1.- Entender su significado, 2.- Identificar a los intraemprendedores, 3.- Implicar a los responsables de las áreas afectadas, 4.- Buscar aliados en la sociedad civil, 5.- Integrarlo en la estrategia de la Organización, 6.- Realizar un «piloto» en un espacio corto de tiempo, y 7.- Formar a los funcionarios (y a los políticos).

El Ayuntamiento de Alcobendas, que tiene población en torno a 113 mil habitantes, ha iniciado ese camino integrándolo como una de las estrategias del «Plan diseñó Alcobendas 2020». La estrategia 3 de dicho plan, denominada «Buen Gobierno, Abierto y Gestión responsable», integra 7 proyectos motores y 25 actuaciones.

Por otro lado, **Elena Biurrun** nos muestra cómo con una andadura de sólo tres años al frente del **Ayuntamiento de Torrelodones**, que cuenta con más de 23 mil habitantes, se ha podido poner en marcha un conjunto de medidas que acerquen el gobierno a la ciudadanía, permitiendo tomar parte en los asuntos que le conciernen, usando para ello tanto medios tecnológicos, como espacios presenciales, ya que como dice ella misma, a la gente también le gusta hablar y entrar en contacto con sus dirigentes. Su aportación nos acerca a cómo de manera práctica y en poco tiempo se pueden incluir medidas en una apuesta decidida por un gobierno municipal abierto y cercano a la ciudadanía.

Pero como se decía, además de estas experiencias, en la mesa de debate pudimos conocer los avances de Zaragoza y Jun (Granada).

**María Jesús Fernández**, destacó entre la cantidad de actuaciones llevadas a cabo en todos estos años por el **Ayuntamiento de Zaragoza**, la importancia de la estrategia formativa de desarrollo de la cultura de la participación entre niños y jóvenes, habiendo desarrollado experiencias de gran interés a través de los colegios. Hay que tener presente que esta ciudad, con casi 700 mil habitantes, tiene una larga andadura en materia de participación. Por otro lado, también insistió en la importancia de que en la publicación de los datos prime la utilidad de la información, así como que sea comprensible, poniendo como ejemplo la publicación de los presupuestos municipales. Además señaló la necesidad de momentos presenciales en los procesos, que se combinen con los medios electrónicos.

(2) Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. Gobierno electrónico en Chile hoy, 2003. <http://goo.gl/H090Y>

El cambio de modelo de gobierno debe atravesar la estructura orgánica del Ayuntamiento y modificar la normativa, para que permita y dé una base sobre la que se sustente lo que se plantea hacer. Ejemplo de ello es la necesidad de contar con una Ordenanza de Transparencia.

Normativa y planificación estratégica son dos elementos necesarios que permiten consolidar el desarrollo de este modelo. Para garantizar estos cambios, es recomendable contar además con una Unidad de Participación a nivel municipal, con capacidad de transversalizar las propuestas, los procesos y los cambios.

El amplio desarrollo del gobierno abierto de este ayuntamiento lo podemos encontrar en su página <http://www.zaragoza.es/ciudadania/gobierno-abierto/>

**José Antonio Rodríguez**, mostró el desarrollo exponencial del uso de las redes sociales para las tareas de gobierno en el **Ayuntamiento de Jun** que, con poco más de 3 mil seiscientos habitantes, fue el más singular de los presentados. El alcalde, que es conocido por su apuesta decidida por incorporar a la ciudadanía en la tarea de gobernar a través de las redes sociales, especialmente Twitter, relató los elementos que ha introducido.

Partiendo de la idea de que, gracias a las redes sociales y las nuevas tecnologías, estamos en la sociedad del minuto y la inmediatez, en este ayuntamiento se ha adoptado un modelo de tweetdemocracia. En Jun los Plenos Municipales son retransmitidos en directo a través de streaming en su portal web (<http://www.jun.es/>), se usa Twitter para responder a las demandas de servicios de forma inmediata, facilitando el que se pueda conocer la eficacia de los servicios municipales y su valoración. Para ello todos los trabajadores municipales usan Twitter y están en relación directa con los ciudadanos y ciudadanas ante cualquier incidencia. Así también reciben de primera mano la satisfacción de la ciudadanía cuando el servicio está correctamente realizado.

Por otro lado, los plenos municipales se realizan de forma abierta y se hacen consultas en tiempos récord. Así, por ejemplo, cuando se están valorando distintas opciones sobre una cuestión durante el Pleno Municipal, se lanza la pregunta a través de Twitter y se obtiene la respuesta mayoritaria para ayudar a decidir a la Corporación. Incluso el Orden del Día del Pleno se elabora con aportaciones a través de las redes.

## II. ALCOBENDAS: HOJA DE RUTA PARA UN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN ABIERTA. EL CAMINO INICIADO EN ALCOBENDAS (3)

Muchos Ayuntamientos y organizaciones públicas están lanzando iniciativas sobre «Gobierno Abierto y Transparencia» en estos momentos, coincidiendo con la andadura de la nueva *Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno*, por lo que parece el momento oportuno para reflexionar sobre la manera de abordarlo. Lo que sigue es una hoja de ruta con los pasos necesarios para impulsar un Gobierno y Administración abierta *desde dentro*:

1.- Conocer bien el significado e implicaciones del Open Government (OGOV). Existen ya *leyes de transparencia e información institucional* suficiente y de calidad (hoja de ruta en Navarra, experiencias del gobierno del País Vasco, Aragón, Cataluña, Castilla y León, Leyes de Extremadura, Andalucía, Galicia, Asturias...). Además de conocerlo hay que divulgarlo, para lo

(3) DÍAZ MÉNDEZ, Antonio. Experto en Estrategia y Administración Inteligente. Ayuntamiento de Alcobendas

que hay excelentes materiales, videos y guías como los de la Xarxa IP en Cataluña y otros, que resultan ideales para trasladar este enfoque a funcionarios, políticos y sociedad civil. También desde la Administración General del Estado hay aportaciones muy interesantes, como las del ONTSI (Red.es) o la Asociación ASTIC entre otros. Por último, se vienen celebrando numerosos congresos y jornadas auspiciados desde la sociedad civil donde se tratan las novedades en la materia, como los de GIGAPP, OpenKratio, etc. No hay excusas para quien quiera «ponerse las pilas».

2.- Identificar los «intraemprendedores» en cada organización. No es difícil si eres uno de ellos. También se puede contactar con el Club de Innovación y pedir ayuda. Los emprendedores están por todos lados, entre los mandos y a veces aún más entre los que no lo son (pero si se apoya desde la dirección, mucho mejor). Hay que recuperar la ilusión de la mayoría de funcionarios a los que les gusta su trabajo y ponen empeño en hacer las cosas bien, porque les gusta el servicio público. ¡Potenciémoslos!

3.- Encontrar a los «actores implicados», a los responsables de departamentos, áreas o servicios *presuntamente* relacionados: Web, E-administración, Participación, Calidad e Innovación, Comunicación, Tecnología, Atención Ciudadana, Área social, ... y sembrar un poco más el virus de la innovación entre ellos y sus jefes: *es un proyecto necesario, nos quedamos atrás, los vecinos que dirán*, hay que mejorar la calidad democrática, ...

Como siempre que aparece un nuevo espacio de trabajo, se desencadenarán luchas por el poder, por el liderazgo, quien lo lleva... Es lo habitual en las organizaciones. Si estás en una demasiado «tóxica», esto puede paralizar o ralentizar el proceso. No hay que desanimarse. Las personas innovadoras saben que lo que toca es tender puentes entre equipos y personas, hablar de proyectos y acciones, de colaboración, pero sobre todo *hacer cosas*, aunque sean pequeñas, con resultados para la ciudadanía.

En Alcobendas se ha tenido la suerte de que varios departamentos ya venían trabajando en esta línea: el equipo Web con la transparencia, el equipo de Participación renovando su modelo hacia el 2.0, el equipo de Calidad con la innovación, el equipo de Comunicación con las redes sociales y el de Tecnología con el proyecto *Smartery* otras innovaciones.

Esto tiene que ser un proyecto transversal, de cambio cultural, que afecta a todos los niveles (político, técnico, ciudadano) y a *todos los departamentos de la organización*.

4.- Buscar aliados en la sociedad civil. Seguro que en el entorno de todas las organizaciones hay agentes interesados: ciudadanía, empresas tecnológicas o desarrolladoras, profesorado universitario, militantes de partidos políticos, organizaciones civiles, activistas implicados en la transparencia y la apertura democrática, etc. Hay que buscar, escuchar e invitar a estas personas a participar, tanto a través de las redes sociales como de las estructuras existentes.

5.- Integrarlo en la estrategia de la organización. Esto es algo más complicado y depende de cómo hayan ido los movimientos anteriores y cómo sea cada organización. Una forma racional de hacerlo es a través de un Plan Estratégico (o como se quiera llamar). Sin duda el «Gobierno Abierto» debe ser una *de las grandes líneas estratégicas de cualquier Administración en este momento de "cambio de época"*, como gran vector de cambio. De este modo se integran objetivos, proyectos y actuaciones.

Así se ha hecho en el Ayuntamiento de Alcobendas, definiendo uno de los ejes estratégicos como «Buen Gobierno, Abierto y Gestión responsable». Este eje agrupa 7 proyectos motores y 25 actuaciones (el documento completo está disponible en la web municipal). Hay que compaginar acciones de gestión y normativas, pero lo importante es lograr visión global, coherencia de objetivos y realizar actuaciones concretas y coordinadas.

6.- Hacer un piloto ¡ya! Los planes estratégicos 2.0 son abiertos y conjugan la planificación y la acción en tiempo real. Deben hacerse de forma participada e implicando a la organización y los ciudadanos y eso lleva tiempo -no se puede hacer en 3 meses-. La participación es barata en dinero aunque costosa en tiempo, pero nada impide incorporar pilotos en espacios temporales cortos (entre 3 y 6 meses). En Alcobendas se han hecho pilotos de datos abiertos y transparencia en muy poco tiempo con buenas alianzas y resultados.

7.- Hacer Formación. Incluir en los planes formativos acciones relacionadas con: transparencia, participación, datos abiertos, redes sociales, planificación 2.0,... Todo lo que ayude a desarrollar la estrategia y acciones definidas (también para los políticos). Este asunto ha venido para quedarse, es un nuevo vector de cambio para las Administraciones.

Quien consiga dar alguno o todos estos 7 pasos, habrá logrado bases sólidas para comenzar a implantar un gobierno y administración más abierta.

Para terminar esta reflexión, hay algunas preguntas que es necesario plantearse con carácter general: *¿Gobierno y administración abierta o es sólo una fachada? ¿Transparencia de escaparate o transparencia real? ¿Estamos ante una burbuja institucional o realmente estamos mejorando la calidad democrática?* Solo el tiempo nos ayudará a responder éstas y otras preguntas, pero lo que no cabe duda es que algo se está moviendo en la Administración, ¿te vas a quedar fuera de juego?

### III. TORRELODONES: INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN HERRAMIENTAS PARA LA MEJORA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL (4)

El Ayuntamiento de Torreldones está gobernado desde junio de 2011 por «Vecinos por Torreldones», una iniciativa surgida a principios de 2007 con un objetivo muy preciso: ofrecer a todos los vecinos, votantes de cualquier partido en las elecciones autonómicas y nacionales, una alternativa seria de gestión municipal.

Nada más llegar al gobierno del Ayuntamiento, el trabajo se centró en 4 ejes prioritarios, reflejados en el programa electoral: información, transparencia, participación y transversalidad en las decisiones municipales.

Una de las prioridades fue, y continua siendo, facilitar el máximo de **información a la ciudadanía como paso previo para lograr su participación en las decisiones municipales**, realizando un gran esfuerzo para abrir nuevos **canales de información y participación**, tanto directos como a través de las redes sociales.

Se tomó la decisión de **abrir la política local y acercarla al ciudadano**. Para ello se trasladaron los plenos municipales a horario de tarde, retransmitiéndolos vía web y radio. También vía Twitter, usando el hashtag #plenotorre, se puede interactuar con aquellos miembros de la

(4) BIURRUM, Elena. Alcaldesa de Torreldones desde 2012.

corporación que tienen perfiles propios. Otra opción disponible para los vecinos es preguntar directamente en el pleno.

Por otro lado, se apostó por **abrir y democratizar** la política de comunicación del Ayuntamiento, incorporando en la revista municipal a los grupos municipales, que hasta el momento tenían vetada la participación, así como a asociaciones y vecinos. El contenido de la revista municipal pasó a ser decidido por un nuevo **Comité de Medios** en el que el equipo de gobierno tiene sólo uno de los 4 votos. La información en la **web** se actualiza diariamente, y se apuesta claramente por **abrir las vías de participación vecinal a través de las redes**. Facebook (/Torrelodones.org) y Twitter (@torrelodones\_wb) se han convertido en instrumentos indispensables de la manera de entender la comunicación en el Ayuntamiento, que debe ser directa y bidireccional, sin las cortapisas propias de la burocracia administrativa. Para ello se ha apostado por potenciar el servicio de mantenimiento web y redes, trabajo que implica una transversalidad permanente entre todos los departamentos y la persona encargada de este servicio.

Pero se sigue confiando también en los canales tradicionales de relación con los ciudadanos y ciudadanas; de hecho se ha creado la concejalía de Atención al Vecino, que está posibilitando hacer un seguimiento de cada una de las quejas, sugerencias, solicitudes y todo tipo de escritos que llegan al ayuntamiento. **La política de proximidad** es pieza clave, máxime en un municipio como Torrelodones, de 22.900 habitantes.

Asimismo se han potenciado las herramientas de **participación vecinal**, creando consejos sectoriales y dotando de contenidos a los ya existentes, empleando la figura del **sorteo** para la elección de los miembros de muchos de los consejos. El gobierno municipal tiene claro que el futuro de Torrelodones se tiene que decidir entre todos los vecinos. Para ello actualmente el Ayuntamiento está inmerso en la elaboración de un Plan Estratégico Participativo de Torrelodones, y se ha concluido ya un Plan Rector de Actividad Física y Deporte, trabajo realizado con la Universidad Politécnica de Madrid, además de un Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS), que contó con una interesante participación vecinal hace año y medio. Su diagnóstico está permitiendo realizar importantes actuaciones en materia de movilidad en Torrelodones, facilitando entre otras iniciativas y sin grandes inversiones, la adecuación de infraestructuras y generación de nuevos espacios públicos, que han permitido, por ejemplo, iniciar un proyecto participativo de Camino Escolar, desarrollado transversalmente entre varias concejalías, centros educativos y AMPAs. En todos y cada uno de estos procesos se ha contado **con herramientas on y off line**, dando la posibilidad de participación por vía telemática o con cuestionarios tradicionales. Se pretende con ello poner a disposición del ciudadano todos los medios disponibles, todo suma.

Durante los últimos dos años se ha apostado también por dotar de **transparencia y rigor a las decisiones relevantes**. Por ello se ha incorporado **la figura del jurado en concursos importantes**, invitando a participar a expertos cualificados en determinadas áreas: urbanismo, comunicación y desarrollo local.

La experiencia de Torrelodones lleva a concluir que la participación requiere de concienciación, mucha dosis de paciencia y una apuesta a largo plazo. **El ciudadano debe ser y sentirse parte del modelo de ciudad a definir**. Los canales deben estar permanentemente abiertos, tratando en la medida de lo posible de desburocratizar la vida, simplificando procesos, interactuando y creando vínculos directos y sencillos. En este proceso de cambios, la coordinación y

colaboración con el personal municipal es clave. Se debe trabajar simultáneamente, optimizando la gestión interna a través de nuevas herramientas de gestión que agilicen el día a día, buscando fórmulas de comunicación continua con los vecinos y vecinas.

Una apuesta clara ha sido la **transparencia**. Sin esperar a legislaciones que parecían no llegar nunca, se creó en 2012 la sección Transparencia administrativa en la web, lugar donde se publican los presupuestos, su estado de ejecución, liquidación, los gastos realizados por cada una de las concejalías, los convenios firmados por el Ayuntamiento, el planeamiento urbanístico, contratación, etc. Desde un primer momento se ha ido subiendo a la web municipal, de manera intuitiva y guiados únicamente por el sentido común, todo aquello que se creía relevante para los vecinos y vecinas.

El equipo de gobierno es consciente de que en Torrelodones hay aún mucho por hacer para lograr un Gobierno Abierto en mayúsculas, pero va dando pasos para lograr alcanzar ese objetivo cuanto antes.

#### IV. CONCLUSIONES

El conocimiento de estas experiencias municipales nos demuestra que efectivamente el camino está iniciado y el nivel local sigue siendo privilegiado para mejorar los modelos de gobernanza, por su autonomía y por la cercanía de la gestión con la ciudadanía.

Sin embargo, también existen algunos desafíos que nos permiten seguir reflexionando sobre las prácticas de este camino ya iniciado.

Ha quedado patente, sin lugar a dudas, que el compromiso político es importante pero insuficiente si no va acompañado de un desarrollo planificador y normativo para que el modelo de gobierno abierto perdure en el tiempo y se vaya profundizando y mejorando con independencia del partido que ostente el poder.

Parece que donde aun hay dificultades a la hora de definir estrategias, es en la toma de decisiones, cuestión que no se resuelve satisfactoriamente de forma general en las distintas experiencias.

Por otro lado, los medios tecnológicos (TICs) suponen una oportunidad como instrumento al servicio de este nuevo modelo de gobernanza, aunque no debe ser exclusivo. Debe valorarse, por ejemplo, los riesgos que pueden representar las estrategias basadas principalmente en el uso de redes sociales, como Twitter, teniendo en cuenta que están en manos de empresas privadas, lo cual puede dificultar el posible uso de datos.

Un terreno aún poco explorado parece ser las posibilidades de las TICs para la participación de la ciudadanía en el desarrollo normativo-legislativo.

Sería interesante analizar las posibilidades de escalar determinadas experiencias de participación, ya que el tamaño de los ayuntamientos, en base a su población, puede ser un límite para su puesta en marcha, de muy difícil abordaje a gran escala.

Por último, a modo de cierre, se enumeran algunos de los instrumentos empleados en las cuatro experiencias municipales presentadas en las Jornadas:

- Plenos Municipales on line.



- Consejos municipales de participación, tanto globales como sectoriales, cuyos participantes se seleccionan por sorteo.
- Incorporación de jurados en procesos concretos, con expertos externos.
- Definición de programas y planes de forma participativa, tanto en la fase de definición como en la ejecución. Uso de procesos de participación en dos fases, una primera de diagnóstico y una segunda de propuestas de actuaciones, trabajando principalmente con grupos de interés.
- Preguntas y consultas que se resuelven por redes sociales.
- Portales de transparencia con publicación de información útil y comprensible.
- «Los jueves con la alcaldesa», instrumento basado en encuentros presenciales por barrios de forma periódica.

# Hablemos claro: ¿y si forzamos la apertura? Protección a los *whistleblower*

Por Antoni Gutiérrez-Rubí  
Asesor de Comunicación

El término *whistleblower* ha adquirido nuevas dimensiones gracias a la potencia digital de nuestra sociedad conectada y a la enorme cantidad de datos y registros disponibles... y accesibles. También a su vulnerabilidad.

El papel del periodismo como instrumento de activismo, en apoyo a la tarea de los «soplones», es relevante. El enorme poder de vigilancia y contravigilancia que los ciudadanos, las empresas y los gobiernos pueden ejercer, los unos sobre los otros, en un nuevo equilibrio de poderes y contrapoderes

## SUMARIO

- I. ORÍGENES DEL TÉRMINO *WHISTLEBLOWER*.
- II. WIKILEAKS.
- III. EL PAPEL DEL PERIODISMO PARA REVELAR INFORMACIÓN Y DEL ACTIVISMO COMPROMETIDO: PERIODISTAS Y ACTIVISTAS, JUNTOS.
- IV. SOPLONES... TAMBIÉN EN LAS EMPRESAS.
- V. ¿LA SOCIEDAD DE LA DELACIÓN... O DE LA TRANSPARENCIA?.

*«Cualquier poder tiende a ir hasta al límite de su poder. ¡Ha llegado la hora de la vigilancia!»*

Tucídides

## I. ORÍGENES DEL TÉRMINO *WHISTLEBLOWER*

«A principios de los años sesenta, en Estados Unidos, apareció una figura que hoy aún existe en la prensa: el *whistleblower* –silbatero–, que en español podría traducirse como soplón, pero sería inexacto.

Se les dio ese nombre porque se supone que era gente patriota dentro del sistema, harta de los abusos. El *whistleblower* más famoso es aquel que sopló y divulgó a los periodistas Woodward y Bernstein las maldades de los colaboradores del presidente Nixon, lo cual nos llevó al *Watergate*. Había un sinfín de empleados, del Pentágono, por ejemplo, que filtraban a columnistas escogidos abusos de inventario, de presupuesto o de utilización de fondos, pero siempre mantenían la reserva de su jefe o de su agencia. Se interesaban por la fiscalización de la Administración pública, cosa que le viene bien a todas las sociedades.»

Así lo explicaba, el pasado mes de diciembre de 2013, Jon Lee Anderson, el gran icono del periodismo narrativo y de investigación, en

una conversación (1) que sostuvo durante el primer seminario internacional «El estado del periodismo y los medios», organizado por el CIDE en México.

Desde entonces, el término —y su significado político y periodístico— ha adquirido nuevas dimensiones gracias a la potencia digital de nuestra sociedad conectada y a la enorme cantidad de datos y registros disponibles.... y accesibles. También a su vulnerabilidad y al efecto *troyano* que los nuevos *whistleblowers* contemporáneos están desarrollando.

## II. WIKILEAKS

El 5 de abril de 2010, WikiLeaks publicó un video clasificado: *Collateral Murder*. El video fue adquirido por WikiLeaks en 2009 a una fuente anónima. «Las imágenes fueron tomadas desde el mismo helicóptero del ataque con un tiempo de duración de 40 minutos y describe el incidente de manera clara y completa. Este incluye también la transmisión radial desde y hacia el helicóptero entre los oficiales. La agencia Reuters citó una fuente anónima en la cual se confirma la autenticidad del video y del audio», según Wikipedia.

La publicación del video se produjo el 5 de abril, el 25 de abril de 2010 se habían publicado 92.000 documentos sobre la guerra de Afganistán y 391.000 documentos sobre la guerra de Irak.

WikiLeaks es símbolo de una respuesta triple: frente a la política cómplice, frente a las corporaciones abusivas y frente a los medios claudicantes. La política en la era de WikiLeaks cambiará radicalmente porque el modelo de la propia web, que se presenta a sí mismo como «grupo dedicado a defender fuentes de información y que actúa como un servicio público internacional diseñado para proteger a delatores, periodistas y activistas», cambia las reglas del juego de los medios de comunicación, atacando al corazón de su negocio: la exclusividad y la intermediación.

La cultura WikiLeaks desafía porque sabe y puede. Y porque golpea donde más duele: en la concepción de qué es secreto. Que es lo mismo que decir: qué, quién, por qué y cómo se vigila lo que debe protegerse de la audiencia pública.

Los *whistleblowers digitales* entienden las dinámicas que se producen a través de la Red. Julian Assange, el fundador de WikiLeaks, está detenido pero podría ganar la guerra, ya que sus oponentes no han calibrado bien cuál es la naturaleza de los contendientes, ni el escenario de operaciones ni las armas. Esta batalla la puede ganar un ejército anónimo y global capaz de hacer frente a quien pretenda impedir la libertad en internet. En realidad, el combate que se está librando no es sobre la libertad de Assange ni sobre su moral, sino sobre el control en la red. Y WikiLeaks está ganando, de momento, la guerra de la información. La respuesta de los internautas no se ha hecho esperar, con una amplia y variada gama de reacciones.

**La descentralización.** La página de WikiLeaks ya ha pasado de los 1.000 *mirrors* (copias exactas del sitio), lo que hace descentralizada su presencia y dificulta la extirpación judicial, política o técnica.

**La solidaridad.** Los usuarios de Twitter y Facebook están en plena ofensiva contra cualquier intento de estas redes que pretenda minimizar —y mucho menos censurar— la respuesta de los

(1) La narración es la madre del periodismo. Entrevista con Jon Lee Anderson (*Nexos*, 1 de diciembre de 2013) <http://www.nexos.com.mx/?p=15595>

ciberactivistas. Los *hashtags* a favor de WikiLeaks han conseguido Trending Topics mundial. No hay quien pueda callar el grito digital global.

**El hackeo.** Algunas organizaciones han ido más allá y han lanzado ataques (2) a las páginas o instituciones que se han añadido a la ofensiva contra WikiLeaks. La capacidad de organizar un ataque simultáneo a los servidores de estas compañías, hasta bloquearlos y dejarlos fuera de servicio, es una respuesta contundente que notarán en términos de resultados económicos o imagen pública.

**La contrainformación.** WikiLeaks ha contraatacado revelando curiosas coincidencias diplomáticas y comerciales del Gobierno de EEUU con VISA y Mastercard, las mismas compañías que han bloqueado las fuentes de financiación independiente de la organización.

**La simpatía.** Puede que Assange sea un tipo fascinante o perturbador. Es igual. La justicia o su reputación pública ya decidirán y emitirán su veredicto. Pero a ojos de millones de ciudadanos en el mundo es un símbolo de la libertad. Un Robin Hood digital que *roba* información a los poderosos para dársela al pueblo. Encabeza también la votación popular en *Time* como personaje del año. Alguien no ha entendido que la fuerza, el poder, el dinero o el tamaño ya no ganan las batallas de la libertad y la información en la Sociedad Red. Seguramente, nada es casual y esta ciberguerra global entre David y Goliath tiene otros beneficiarios que no dan la cara. No importa. La libertad va a ganar, aunque Assange siga detenido, acusado y finalmente condenado. Ningún presunto delito suyo podrá tapar la gran verdad: la información libre se abre paso a pesar de intereses y poderes. El mundo obediente, cautivo (y censurado), se acabó. Esto es solo el principio, como hemos visto en el caso Edward Snowden (3), el ex técnico de la CIA que trabajó como consultor para la NSA acusado de espionaje por Estados Unidos.

### III. EL PAPEL DEL PERIODISMO PARA REVELAR INFORMACIÓN Y DEL ACTIVISMO COMPROMETIDO: PERIODISTAS Y ACTIVISTAS, JUNTOS

El papel del periodismo como instrumento de activismo, en apoyo a la tarea de los «soplores», es relevante. Las tradicionales fuentes son, ahora, redes de cómplices ciudadanas, activistas de denuncias y grupos de profesionales comprometidos, con fuertes apoyos de filantropía o *crowdfunding* social y de base. Seis ejemplos reveladores.

a) Filtrala. En el actual contexto social en el que nos encontramos, marcado por casos de corrupción y crisis generalizada, surgen plataformas (4) como Filtrala, un proyecto para realizar filtraciones a la prensa, concebida como una herramienta en favor del periodismo participativo. «La verdad es un derecho humano, Filtrala», es el lema que podemos encontrar en la página de esta plataforma independiente de denuncia ciudadana, en la que cualquiera puede enviar de manera segura y anónima información que permita demostrar casos de corrupción, abusos o violaciones de los derechos fundamentales. (<https://twitter.com/Filtrala>)

- (2) **Los partidarios del jefe de Wikileaks asaltan internet** (*El Periódico*, 9 de diciembre de 2010) <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/20101209/los-partidarios-del-jefe-wikileaks-asaltan-internet/616606.shtml>
- (3) Cronología del 'caso Snowden', el joven que reveló el espionaje masivo de Estados Unidos (*20minutos.es*, 7 de julio de 2013) <http://www.20minutos.es/noticia/1850380/0/caso-snowden/cronologia/espionaje-ee-uu/>
- (4) @Filtrala: una plataforma de denuncia ciudadana para realizar filtraciones a la prensa (*periodismociudadano.com*, 7 de mayo de 2014) [www.periodismociudadano.com/2014/05/07/filtrala-una-plataforma-de-denuncia-ciudadana-para-realizar-filtraciones-a-la-prensa/](http://www.periodismociudadano.com/2014/05/07/filtrala-una-plataforma-de-denuncia-ciudadana-para-realizar-filtraciones-a-la-prensa/)

b) **Quién manda.** Es un mapa del poder en España desarrollado por Civio con tres objetivos: poner luz sobre esos vínculos (poder político, poder económico), que se regule el lobby y que se publiquen las agendas de trabajo completas de los cargos públicos. Todo lo que se encuentra en esta web está documentado, aseguran sus promotores. Civio es una organización sin ánimo de lucro que lucha por lograr una mejor democracia, y que se autodefine así: «Trabajamos para que exista una transparencia real y un libre acceso a los datos públicos por parte de cualquier ciudadano u organización. Creemos en una sociedad construida por una ciudadanía activa y participativa con una fuerte responsabilidad democrática.» (<http://quienmanda.es>)

c) **Minileaks.** Es una iniciativa web española que buscaba promover la transparencia y honestidad en la sociedad a través de la publicación de documentación relevante. Cualquiera podía proponer y enviar información. Cuantas más pruebas, mejor. Cuanta más documentación, mayor impacto. En Minileaks se podían denunciar desde abusos, injusticias en el trabajo o en medios de comunicación o empresas, o gobiernos... a cualquier queja menor (como el hecho de servir alcohol adulterado en un bar, o de renovar en un hospital —y de modo excesivo— ciertos componentes, para lucro de quien no lo merece). (<http://mini-leaks.com>)

Su objetivo era que las personas que denunciaban (siempre anónimamente) tuvieran visibilidad, el primer paso para que se escuche la queja y se haga justicia. Minileaks valoraba el interés de los documentos enviados e intentaba recoger las versiones de las partes implicadas antes de proceder a su publicación, con la idea de garantizar en la medida de lo posible, la veracidad de los datos. La efectividad e impacto de Minileaks dependía del uso y relevancia que le otorgaran los propios ciudadanos.

Este proyecto tuvo que cerrar a finales de 2013, mostrando paradigmáticamente, todas las dificultades a las que se enfrentan estas iniciativas cuando tienen pocos recursos humanos, materiales y «sociales». Esta fue su última entrada: «MINILEAKS ha publicado cerca de 50 artículos durante sus 19 meses de existencia. Ante la dificultad de hacer sostenible en el plano económico el esfuerzo necesario para hacer trabajo periodístico riguroso se ha tomado la decisión de no continuar con el proyecto. Estimamos que en el campo de los medios de comunicación están naciendo nuevos medios que podrán realizar una función crítica que el periodismo había olvidado, a la que esperamos haber aportado algo con nuestro esfuerzo.»

d) **Anuario Mèdia.cat.** El Anuario Mèdia.cat es un proyecto de periodismo de investigación del observatorio crítico Mèdia.cat, impulsado por el Grupo de Periodistas Ramon Barnils con el apoyo de la Fundación Catalunya para sacar a la luz 15 temas silenciados por los medios de comunicación catalanes durante el año 2013. Sus impulsores creen en el «periodismo de investigación crítico y riguroso» y lo llevan a la práctica de forma colaborativa. El Anuario de 2014 presentará quince reportajes en profundidad sobre quince temas que durante el año 2013 no han sido portada de ningún diario ni han abierto ningún informativo. El objetivo es conseguir situarlos en la agenda de los medios y llenar los vacíos que dejan los silencios con periodismo crítico.

Este año, el Anuario amplía los apoyos del ámbito docente hasta seis universidades. Repiten la Universidad Autónoma de Barcelona, la Universidad Pompeu Fabra, la Universidad de Valencia y la Universidad de Vic, y se incorporan al proyecto la Universidad Ramon Llull y la Universidad de Lleida. El equipo de redacción de Mèdia.cat y del Anuario han trabajado con una lista con un centenar de candidatos a «tema silenciado». Para elaborar la lista, han ido monitorizando la actualidad durante todo el año 2013 y seleccionando aquellos temas que han tenido menos

eco. También han hecho un vaciado de diversas publicaciones, han realizado una serie de contactos con periodistas que trabajan en medios y entrevistas con diversos colectivos sociales para averiguar cuáles han sido las materias que, según su parecer, han tenido menos espacio en los media.

e) ICIJ. Una filtración de más de dos millones y medio de archivos ha dejado al descubierto a un gran número de empresas, sociedades y particulares de todo el mundo que operan en paraísos fiscales. El hallazgo es el resultado del trabajo de 86 periodistas en 46 países a lo largo de 15 meses, todos ellos pertenecientes al Consorcio Internacional para Periodistas de Investigación (ICIJ). Entre los artífices de la investigación está Mar Cabra: «El de los paraísos fiscales es un mundo opaco del que no sabemos nada y un coladero para el fraude», afirmaba en declaraciones a infoLibre (5).

«El Tax Justice Network –un grupo de investigadores y activistas dedicados al estudio de la evasión fiscal– tiene un informe con cifras desoladoras: un tercio de la riqueza mundial se guarda en paraísos fiscales y el 50 % del comercio ocurre allí», asegura la investigadora. Y el gran problema es que, según sus palabras, son «agujeros negros donde puede ocurrir cualquier cosa». Mar Cabra señala que hay quien utiliza paraísos fiscales con propósitos legales y lícitos, aunque lo cierto es que el oscurantismo reinante «ayuda a los motivos ilícitos.» La consecuencia más evidente es que la recaudación de impuestos disminuye: «La opacidad es lo peor que puede suceder para que tengamos problemas económicos».

#### IV. SOPLONES... TAMBIÉN EN LAS EMPRESAS

Las consecuencias penales de los delitos cometidos en el seno de las compañías están alentando la implantación de canales de denuncia para que los trabajadores puedan delatar prácticas irregulares. «Las últimas reformas del Código Penal –la ya aprobada y la que se está tramitando actualmente– han suavizado las penas para los fraudes en empresas que hayan adoptado medidas de prevención, lo que ha motivado una mayor concienciación en las organizaciones sobre estas cuestiones», informaba en abril el diario *Expansión* (6). «No en vano, más del 50 % de los chivatazos sobre conductas irregulares en las organizaciones se canaliza a través de los empleados, según un estudio de ACFE (Association of Certified Fraud Examiners) en el mundo». En Estados Unidos, por ejemplo, la agencia federal encargada de la supervisión de los mercados financieros (SEC) exige estas medidas a las empresas bajo su control. En estos casos, el soplón ya no es un traidor... sino alguien que protege a su propia compañía impidiendo que sus directivos, o sus prácticas, sean ilegales y perjudiquen a los accionistas, empleados, clientes y usuarios de sus productos y servicios. El soplón estaría, pues, protegido; y la garantía de que existe este procedimiento sería un indicador de calidad y de confianza. Y un requisito legal, cada vez más extendido.

Iniciativas como e-Discovery (7), en un sentido inverso, muestran la capacidad tecnológica para rastrear, identificar y analizar el delito y el fraude por parte de gobiernos y fuerzas de

- (5) **Un grupo de periodistas destapa a más de 70 españoles con sociedades en paraísos fiscales** (*infoLibre*, 19 de abril de 2013) [http://www.infolibre.es/noticias/politica/2013/04/05/destapada\\_identidad\\_espanoles\\_con\\_sociedades\\_paraísos\\_fiscales\\_2027\\_1012.html](http://www.infolibre.es/noticias/politica/2013/04/05/destapada_identidad_espanoles_con_sociedades_paraísos_fiscales_2027_1012.html)
- (6) Garantías legales para ser el «soplón» de la empresa (*Expansión*, 27 de abril de 2014) <http://www.expansion.com/2014/04/24/juridico/1398359438.html>
- (7) Electronic Discovery: un catalizador en la investigación de fraudes (*Expansión*, 23 de abril de 2014) <http://www.expansion.com/2014/04/23/juridico/1398274207.html>

seguridad a nivel nacional o internacional. También son una demostración del enorme poder de vigilancia y contravigilancia que los ciudadanos, las empresas y los gobiernos pueden ejercer, los unos sobre los otros, en un nuevo equilibrio de poderes y contrapoderes, donde los medios (los tradicionales y las nuevas formas de periodismo) tienen un papel determinante.

## V. ¿LA SOCIEDAD DE LA DELACIÓN... O DE LA TRANSPARENCIA?

Todas estas iniciativas tan diversas y con registros y matices significativos forman parte de la demanda de nuestras sociedades en una nueva energía democratizadora. Si la libertad de prensa, de asociación o de opinión ha configurado el indicador más solvente de nuestras democracias, la irrupción de la libertad (y transparencia y accesibilidad) de la información y los datos configura una nueva etapa de conciencia democratizadora. Y emergen, de manera coordinada y transnacional, iniciativas cívicas con fuertes compromisos profesionales. Un ejemplo es la Open Knowledge Foundation que tiene sus orígenes en Cambridge en 2004. Esta organización sin ánimo de lucro nació para defender el 'conocimiento libre': «cualquier material, dato o contenido libre para que cualquiera pueda usarlo, rehusarlo o redistribuirlo sin restricciones». Los ejes de trabajo de la organización tienen como objetivo la mejora del gobierno (transparencia y compromiso), la cultura (acceso, intercambio y participación), la investigación (los resultados de esta deben estar abiertos) y la economía (reutilización más fácil y rápida para el desarrollo de nuevas herramientas y servicios innovadores).

Los *whistleblowers* necesitan protección (legal), colaboración (ciudadana) y reconocimiento (público), como el que recibió el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ) que ha sido doblemente premiado por la investigación sobre paraísos fiscales, *Secrecy for Sale: Inside the Global Offshore Money*, que presentó en abril de 2013. Por un lado, la Scripps Howard Foundation consideró que la investigación merecía ganar bajo la categoría «Negocios/Economía». Y, por el otro, el Investigative Reporters&Editors, dentro de la categoría «Multiplatform-Large» le ha concedido el primer premio.

No hay otro camino, aunque no está exento de contradicciones y posibles excesos o deformaciones. La sociedad de la delación tiene retos y riesgos. Pero como decía Tucídides mientras que «*cualquier poder tiende a ir hasta al límite de su poder*», a los ciudadanos no nos queda otra opción, por el momento, que: «*iHa llegado la hora de la vigilancia!*».

# Net Neutrality y Gobierno Abierto.

## Cuestiones previas sobre las posibilidades materiales de la apertura de las instituciones políticas

*Por Rafael Rodríguez Prieto.*

*Profesor Titular Universidad Pablo de Olavide*

*Fernando Martínez Cabezudo*

*Profesor Asociado, Universidad Pablo de Olavide*

Las iniciativas de Open Government y Open Data viven hoy en día un creciente interés, espoleado más si cabe por la situación actual del país. Sin embargo, en el campo se echa en falta un análisis anterior a la propia proposición de medidas y planes de acción destinados a la implementación de dispositivos que maximicen la participación de la ciudadanía en las Administraciones y procesos de toma de decisión. Nos referimos a un estudio sobre la condición de esas propuestas y medidas, es decir, la Red

### SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. CONCEPTOS FUNDAMENTALES.
- III. ATAQUES AL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD EN ESTADOS UNIDOS.
- IV. DE LA NET NEUTRALITY A LA NET PROFITABILITY.
- V. CONCLUSIÓN.

### I. INTRODUCCIÓN

Hace muy poco tiempo saltaba a los periódicos de medio mundo una interesante noticia sobre la Red que tenía como epicentro los EEUU (1). Aunque Internet es uno de los elementos que más fielmente representan la idea de globalidad, si comprendemos sus orígenes y fuerzas vivas, rápidamente somos conscientes de la estrecha ligazón que existe entre la nación norteamericana y la *red de redes*. La noticia destacaba como la FCC (2) abría las puertas a que los operadores de la Red comenzasen a discriminar el tráfico, con la consiguiente eliminación del primer principio rector de Internet: la Neutralidad de la Red.

- (1) <http://www.washingtonpost.com/blogs/the-switch/wp/2014/05/15/fcc-approves-plan-to-allow-for-paid-priority-on-internet/> consultado el 20/05/14. El pasado jueves 15 de mayo de 2014 la FCC aprobó una propuesta para romper la neutralidad de Internet. Esta propuesta aún debe pasar un trámite que haría definitiva sus consecuencias a fin de año. Pero no cabe duda que se trata de un primer y significativo paso.
- (2) La FCC (*Federal Communications Committee*) es la agencia federal que se encarga de la regulación de las comunicaciones en EE.UU. Según la Ley de Comunicaciones 1934 (*Communications Act*), el propósito de la FCC es regulatorio (cable y radio) y conseguir la mayor diversidad de puntos de vistas para el público norteamericano al que sirve. La ley especifica textualmente: «the widest possible dissemination of information from diverse and antagonistic sources is essential to the welfare of the public.»



Aunque existan diferentes modos de entender neutralidad, aplicado a Internet implica el principio de igualdad, al menos en el trato, de todos los internautas. Con neutralidad nos referimos a que no se pueden aplicar ni prioridades, ni beneficios, al tráfico de información que discurre por la Red. De esta manera, con independencia de la calidad de la conexión -que sería un tema también interesante de investigación-, las máquinas que redirigen nuestras peticiones y respuestas no pueden priorizar una información sobre otra. Toda es tratada de la misma manera.

La noticia de que el país que dio origen a la Red —y que hasta hace relativamente poco controlaba el dominio de las direcciones web que se asignaban a nivel mundial— estaba cerca de romper su neutralidad merece una atención especial. Es necesario un cuestionamiento pausado capaz de analizar las implicaciones que la quiebra de este principio puede acarrear. En la reflexión sobre las corrientes de Gobierno Abierto es necesario problematizar los posibles ataques o presiones que puede sufrir Internet. Tenemos que poner en tela de juicio el mito fundacional sobre la bondad y disposición hacia lo común y compartido que entraña la Red. Si observamos la idea general sobre Internet que existe en gran parte de la ciudadanía, parece que estuviéramos ante descripciones de una nueva tierra prometida de información, recursos del conocimiento, posibilidades comunicativas que no tuviera fin. Sin embargo, para llegar a formular proposiciones realmente críticas sobre el Open Government (OGOV) o el Open Data hay que derribar ese muro que crea la narración mítica sobre las propiedades de Internet. Lawrence Lessig (3) cuando investiga el fenómeno apunta una conclusión terriblemente acertada: la Red no es así *per sé* —como demuestra su propia historia— depende de una especie de legislación —su código de programación—. Utilizaremos la idea de este teórico como punto de partida porque nos introduce desde el principio en un campo crítico que no sobreentiende o naturaliza las posiciones fundamentales. El cambio de ese código de la Red que supondría el fin de la neutralidad en Internet puede tener efectos muy relevantes.

La condición básica de una posibilidad real de la transparencia y la apertura de la administración y de los procesos de toma de decisión política a través de los medios telemáticos es precisamente la condición democrática de éstos. En Internet, al menos hasta ahora, el principio de neutralidad posibilita precisamente esta configuración abierta y participativa sin discriminación. Ante la creciente pujanza de las corrientes de Open Government, Transparencia y Open Data creemos que es necesario hacer una reflexión previa sobre las propias condiciones materiales sobre las redes que posibilitan las herramientas de facto para la gestión de estas propuestas. De esta manera, tendríamos que hacer una especie de *meta-reflexión* sobre este elemento fundamental ya que todos los desarrollos posteriores se ven mediados por esta circunstancia.

## II. CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Como hemos destacado anteriormente, las iniciativas de Gobierno Abierto se asientan en las nuevas posibilidades comunicativas que vienen dadas por la implementación social de las nuevas tecnologías de la comunicación. Sin duda, antes de la llegada de éstas podíamos ver algún ejemplo de políticas encaminadas hacia una mayor participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, como en los casos de los presupuestos participativos de Porto Alegre, e incluso, en la práctica de las consultas ciudadanas vinculantes recurrentes en estados

(3) LESSIG, L. *El Código 2.0, Traficantes de Sueños*, Madrid, 2009, págs. 207 y ss.

como Suiza. Sin embargo, las prácticas de gobierno abierto suponen un paso más allá de estas prácticas que podríamos encuadrar dentro de la llamada democracia participativa.

De esta manera, entendemos que la idea de Gobierno Abierto se funda en la base filosófica de la democracia participativa, pero su modo de articulación, las herramientas que utiliza y su propia gramática configuran una forma nueva. La marca distintiva de las prácticas de Open Government es su ligazón con las nuevas tecnologías informáticas, podríamos señalar dos conexiones ineludibles: primero, la articulación de estas nuevas prácticas se centran en las tecnologías telemáticas en dos sentidos: a) como herramientas básicas para maximizar la participación de la ciudadanía en la Administración y proceso de toma de decisiones; b) a diferencia de prácticas como los presupuestos participativos o los referéndum, que suponen rupturas del tiempo político normal, al ser especialidades que fracturan el desarrollo normal, las del OGOV tienen un enfoque diferente. Indicamos antes que esta corriente se centra en el uso de las tecnología porque maximiza la participación, así podemos decir que en el OGOV la participación ciudadana no supone una ruptura, como las herramientas están embebidas en la cotidianidad de la ciudadanía la participación es la norma y no la excepción. Sin duda, el auge y extensión de las TICs, que seguro que seguirá aumentando, al menos, en los estados centrales del capitalismo, es uno de los elementos básicos de la configuración social actual. Como muestra el informe de la Sociedad de la Información de la Fundación Telefónica (4), la penetración de las tecnologías que facilitan el acceso a la Red, con el smartphone a la cabeza, es una realidad a todos los niveles, al menos a escala nacional. Además de este dato es interesante destacar como el hecho de una mayor imbricación de estos dispositivos con la vida cotidiana es en los jóvenes, si cabe, mayor aún que en los adultos. Por lo que podemos argüir que esta relación de dependencia se profundizará con el tiempo.

La segunda de las conexiones ineludibles que queríamos destacar no se encuentra tanto a nivel de los hechos sino en una dimensión más ideográfica. Hemos resaltado como la Red forma, cada vez con más fuerza, parte de nuestra propia cotidianidad, es decir, se ha tornado un elemento más del paisaje de nuestras relaciones sociales normales. De unos inicios que la situaban exclusivamente en el terreno de la investigación universitaria, o si acaso en el militar, está pasando a ser un elemento tan común con la instalación de la luz eléctrica. Sin embargo, existe una diferencia clave con ésta, el proceso de construcción de Internet implicó la incorporación de una cierta manera de entender el trabajo común, la participación, la ausencia de jerarquías o el propio modo de organización (5) que, en mayor o menor medida, han ido saltando de lo exclusivamente virtual a lo real. Mucho de lo que existe entorno a las ideas del OGOV viene de la mano de lo que estamos diciendo. En muchos de los proyectos de este sector, como los del *Wikigobierno* en Brasil, se da una conjunción de personas con conocimiento tecnológico, jurídico, político o social, las cuales importando la lógica de trabajo de los proyectos que fundaron la Red, trabajan con arreglo al esquema de funcionamiento del Open Software, el cual se deriva de los grupos de trabajo universitarios pioneros que se generaron en el origen de la Red. Este hecho marca estas iniciativas con una identidad propia las ideas en torno al OGOV. Estos dos puntos fundamentales de conexión ponen de relieve la ligazón que existe entre estas nuevas iniciativas y TICs, por lo tanto, para cumplir con ese objetivo de ver las condiciones materiales de producción del gobierno abierto, el paso previo y fundamental será esclarecer cual es el actual estado de la Red respecto a la participación.

(4) Para ver informe: [http://www.fundacion.telefonica.com/es/arte\\_cultura/publicaciones/sie/sie2013.htm](http://www.fundacion.telefonica.com/es/arte_cultura/publicaciones/sie/sie2013.htm)

(5) PUNT, Michael. «Accidental Machines: The Impact of Popular Participation in Computer Technology», en *Design Issues*, Vol. 14, n.º 1, págs. 54-80, The MIT Press, 1998, págs. 73.

De manera que creemos que esta circunstancia que identificamos como un elemento básico de nuestro análisis, no se trata de algo coyuntural o aleatorio, sino que supone uno de los factores que definen la realidad desde la que parten las ideas de OGOV. En relación a esto, el propio Manuel Castells destaca como en los países centrales el valor de las tecnologías, de la información y el conocimiento da forma a uno de los ejes más relevantes para la creación de riqueza (6). Aunque en un sentido diferente, quizás más crítico, hay teóricos como Jeremy Rifkin que mantienen que las TICs se han vuelto tan determinantes que el control y gestión del acceso suponen los puntos clave de la actual forma social (7), más allá de cualquier idea de la Sociedad de la Información. De esta manera, si planteamos opciones de gobierno abierto basadas en la participación online, tenemos que problematizar cómo se da el acceso a ella y también en qué condiciones de uso y disfrute.

Sin embargo, para no quedarnos en un análisis solipsista, además del propio acceso también tendremos que intentar ser consciente del contenido que discurre y se origina en la Red. Aunque muchas veces se da por supuesto que la pluralidad es un carácter inmanente de Internet, creemos que esto pertenece al mito fundacional de la Red como dispositivo de libertad. Pero como ya se ha apuntado anteriormente esto no es más que parte de una visión idealizada que ponemos en duda. En un brillante análisis que ya tiene unos cuantos años, el profesor Mathew Hindmann le daba una interesante vuelta de tuerca al análisis del contenido de la Red (8). La premisa básica de su trabajo es que no es lo mismo poder decir cosas que ser oído. Partiendo de esta base, y mediante el estudio de datos estadísticos, muestra como pese a la gran diversidad de medios de comunicación de Internet la mayor parte de las visitas se concentran en las páginas de los medios tradicionales. De esta manera, pese al enorme cambio que ha implicado la aparición de la Red, hay que tener en cuenta que en este medio también se desarrollan estrategias de poder que pueden hacer que se llegue a una concentración importante. Como mostraremos con casos reales en el cuarto apartado de este trabajo, esta concentración puede conllevar cambios más allá de la disputa por la *audiencia electrónica*, nos referimos a modificaciones en la propia arquitectura de Internet. Precisamente el análisis de la neutralidad de la Red trata de entender críticamente las condiciones materiales de cómo se da la relación entre el uso de estas tecnologías y el propio principio democrático.

De la mano de esto último, tenemos que hacer un último inciso en este apartado. Aunque no es una cuestión común, creemos que tendríamos que hacer una reflexión sobre como afecta la propia configuración de Internet a la neutralidad, a la participación y a su carácter de medio libre. Pese a que en este texto no podemos hacer una explicación detallada de como funciona la Red a nivel físico, si que queríamos mostrar los fundamentos básicos para que nos sirvan de base para poder comprender en profundidad las críticas que realizamos a continuación.

La Red está constituida por una increíble infraestructura física integrada por incontables dispositivos. Dado el tamaño de este texto no podemos pararnos a hacer una reflexión profunda sobre este tema, sin embargo, para las críticas que ahora expondremos conviene tener en cuenta cómo se producen las interconexiones que dan vida a Internet. Cuando se dice que Internet es la *Red de redes* nos referimos a la realidad constitutiva de la Red. Internet supone que las miles de redes diferentes puedan comunicarse y operar entre ellas. Para la mayor parte de los usuarios esto significa que las redes de las proveedoras de servicios telemáticos pueden interconectarse.

(6) CASTELLS, Manel. «La Era de la Información», Vol.1 *La Sociedad Red*, Alianza Editorial, Madrid, 1996, págs. 43-48.

(7) RIFKIN, Jeremy. *La Era Del Acceso. La Revolución De La Nueva Economía*, Ediciones Paidós, Barcelona, 2000.

(8) HINDMANN, Matthew. *The Myth of Digital Democracy*, Princeton University Press, New Jersey, 2009.

Si esto no se pudiese hacer lo que tendríamos serían grandes conjuntos de usuarios que no pueden interoperar entre sí, sería como si los usuarios de Telefónica solo pudiesen hablar entre ellos mismos sin poder contactar con los que tuvieran contratado el servicio con ONO. Sin embargo, esta interconexión no sucede de cualquier manera; se articula en base a dos tipos de acuerdos básicos: el peering y el tránsito. El peering se da cuando dos proveedoras se conectan en igualdad de condiciones lográndose una verdadera fusión entre las dos. El tránsito, sin embargo, se produce cuando una compañía *compra* ancho de banda a otra para tener acceso a lugares donde no llega su red propia. Pensemos en una proveedora española que quiere llegar hasta la red de otra operadora que tiene su estructura física solo en el territorio de Bélgica, como no posee la infraestructura necesaria para conectar su red propia con la de la belga necesita utilizar una infraestructura de otra compañía como puente. De esta manera, la española podría hacer un acuerdo de tránsito con una tercera empresa francesa para llevar su tráfico por su infraestructura hasta la red belga. Este tipo de acuerdos supone una especie muy diferente de la anterior. Aquí no hay igualdad entre las partes, ni una fusión de redes; simplemente la compañía francesa conduce el tráfico de la española hasta la red belga, es decir, la compañía francesa *alquilaría* una cierta cantidad de ancho de banda para la española.

Como es lógico, a las empresas les interesa más el primer tipo de acuerdo, ya que de esta manera se negocia en condiciones recíprocas obteniéndose beneficios mutuos. Además, los acuerdos por tránsito pueden acabar generando un servicio de peor calidad por lo que la compañía no sería tan competitiva como las que no tuvieran dicho lastre. Esto se debe a la forma en que se alquila un ancho de banda determinado. Si existen demasiadas peticiones de los servicios a los que solo se puede acceder mediante el tránsito se acabarían generando cuellos de botella que implican un servicio lento y de pésima calidad. Merced al tipo de acuerdo que las proveedoras son capaces de obtener se ha organizado una estructura jerárquica entre éstas. Las que tengan redes propias más grandes, y a su vez, puedan suscribir más acuerdos de peering -en parte porque por el tamaño pueden tener más peso en la negociación que una compañía menor- acabarán por situarse en el nivel más alto. Éstas suelen ser grandes compañías transnacionales que operan en multitud de mercados al mismo tiempo. En un nivel medio, compañías nacionales grandes, pero sin proyección internacional, que pueden suscribir algunos acuerdos de peering, aunque se ven obligadas a suscribir acuerdos de tránsito para partes importantes. En el nivel más bajo, nos encontraríamos a compañías más pequeñas de ámbito regional o local que se centran en acuerdos de tránsito (9).

Pese a esta disparidad de fuerza de los operadores, lo usuarios no nos vemos tan afectados gracias al principio de neutralidad. Da igual de donde procedan los datos. En el direccionamiento de los paquetes de información no se pueden hacer discriminaciones por origen o servicio. Aunque en los acuerdos de tránsito el principio parece que quiebra, hay que entender que en este caso la discriminación se da por la infraestructura, es decir, la compañía que pide el tránsito lo que tiene es una *tubería* más pequeña para encauzar el caudal de datos, pero no existe discriminación a la hora del tratamiento de esa información. Lo que nos protege a los usuarios y otorga apertura a la Red es el tratamiento igualitario. De esta manera, creemos que por lo que desde el inicio de las proposiciones de OGOV se erigió la relación con las TICs se debe precisamente a este funcionamiento igualitarista que sitúa a todos los usuarios en el mismo plano. Sin embargo, queremos llamar la atención de que es están produciendo ataques a la propia línea

(9) TAN, Yong; CHIAN, I. Robert y MOOKERJEE, Vijay. «An Economic Analysis of Interconnection Arrangements between Internet Backbone», en *Operations Research*, Vol. 54, n.º 4, págs. 776-788, INFORMS, 2006.

de flotación de la neutralidad. Si se pierde el principio que hace posible que Internet sea un entorno horizontal se deberán replantear los aspectos fundamentales del OGOV. De acuerdo a esta hipótesis que ofrecemos es fácil comprender por qué en el estado más comprometido con las políticas de gobierno abierto como es Brasil también exista una ley de neutralidad, de la Red que garantiza que ésta seguirá siendo un instrumento participativo, abierto y plano.

### III. ATAQUES AL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD EN ESTADOS UNIDOS

Hemos decidido centrar nuestra atención en Estados Unidos porque aunque Internet sea una realidad global tiene en esta nación su centro neurálgico. Razones como su origen, infraestructuras —por ejemplo, la mayoría de los servidores con nivel *root* DNS (10) están en suelo estadounidense— o su protagonismo, como polo de innovación más relevante de Internet, avallan esta decisión.

Resulta muy significativa la decisión del Tribunal de Distrito de Columbia de 12 de enero de 2014 en la que se enfrentaban Verizon y la FCC en base a una denuncia de la empresa proveedora de servicios por considerar que la *Open Internet Order* de la FCC suponía una seria amenaza para el potencial innovador de la Red (11). En los orígenes de esta Orden se encuentra el deseo de la FCC por acabar con casos en los que se estaban empezando a discriminar por razón del servicio. Por poner algunos ejemplos conocidos, en 2007 la compañía Comcast ralentizaba las conexiones de los usuarios de BitTorrent y otros servicios p2p. Al mismo tiempo, se descubrió que una importante proveedora canadiense llevaba más de cinco años bajando la velocidad de las transferencias de ficheros encriptados. También se encontraron grandes ataques de las compañías a la libertad de uso de los que contrataban sus servicios como Verizon que penalizaba a los que usaran la conexión móvil de datos como punto de acceso para otros usuarios, es decir que compartieran conexión. Por ataques contra la neutralidad como mencionados la FCC trató de implementar la *Open Internet Order*, si bien lo hizo con una técnica legal bastante deficiente, que a la postre significaría su anulación. El problema es de base, ya que la FCC legisló sobre Internet sin tener una autorización expresa para ello, y más cuando el Congreso de los Estados Unidos decidió que Internet era un medio diferente a la televisión, radio o telefonía, que eran los ámbitos tradicionales de la FCC.

Pero tenemos que apuntar que si bien la orden del Comité norteamericano estaba encaminada hacia la protección de la neutralidad podríamos también hacerle serias críticas a su planteamiento e implicaciones. Lo primero es que la *Open Internet Order* facultaba a las proveedoras a tomar medidas para entorpecer el tráfico que infringiera el copyright sin necesidad de autorización judicial. Esto suponía un poder inmenso para las compañías ya que podrían establecer los filtros que quisieran si se escudaban en la excusa del tráfico infractor. También la orden erigía excepciones que endurecían la ley permitiendo que las compañías hiciesen un trato no neutral en sus técnicas de gestión de la información, si existía algún requerimiento de la ley o autoridad judicial. Esto se llevó al límite, mediante las colaboraciones inconstitucionales

(10) Los DNS son parte de la estructura básica de la Red. Son las máquinas que se ocupan de establecer el cambio alfanumérico para que podamos dirigirnos a páginas web con nombres alfabéticos, como [www.upo.es](http://www.upo.es), y no mediante su dirección IP numérica, como 209.85.171.100 dirección de Google. La importancia de esta infraestructura es enorme y solo existen 14 servidores DNS con máximo nivel.

(11) <https://www.eff.org/deeplinks/2014/01/why-the-fcc-cant-save-net-neutrality>

del Gobierno de los Estados Unidos y alguna compañía por usar esas supuestas excepciones como método general de tratamiento de la información (12).

Desde medios tan prestigiosos en la información de la red como la revista Wired, nada sospechosos de tendencias izquierdistas radicales, se critica que en un terreno donde no existen soluciones fáciles, el gobierno decida permitir la reglamentación de un órgano como la FCC que tiene serios lazos con las empresas proveedoras. Por otro lado, se apela a la escasez de controles ciudadanos para poder denunciar la quiebras de la neutralidad (13). Desde un enfoque alineado con Silicon Valley se apuesta por una solución centrada en un mercado con una fuerte competencia estabilizada por legislaciones que no permitan la concentración oligopólica y que, a su vez, cuiden de la neutralidad del tráfico. Proponen además el establecimiento de controles dirigidos a que los ciudadanos puedan denunciar ante los tribunales situaciones de ruptura de la neutralidad, posibilidad que no tienen ni los ciudadanos estadounidenses ni los españoles.

La decisión en el Tribunal de Distrito de Columbia sobre esta orden fue tajante. Los tres miembros que componía el tribunal decidieron por unanimidad rechazar la disposición de la FCC. Tras el rechazo el presidente del Comité plantea llegar hasta el supremo para hacer que el Alto Tribunal se pronuncie sobre a quién corresponde el aseguramiento de la Red. Sin embargo, como decíamos al principio de este texto, recientemente la FCC volvía a plantear el establecimiento de una legislación sobre Internet que cuanto menos supondría una violación a la misma idea de neutralidad. Nos referimos a la proposición por parte de este órgano para que las proveedoras puedan empezar a discriminar según el tipo de servicios que se esté pidiendo. Es decir, una empresa como Telefónica podría privilegiar el tránsito que va hacia las empresas como los video-clubs online, los cuales necesitan un gran ancho de banda para que puedan ofrecer contenido de alta calidad, y perjudicar por el contrario el tráfico que vaya hacia las bases de datos estatales, por ejemplo.

Lo que más llama la atención de esta situación es que ya en el pasado hubo una lucha entre los poderes fácticos de la Red por el tipo de protocolo de tráfico de información que se debía usar en Internet. Esta batalla estaba dividida en dos polos: las compañías tradicionales de teléfono con su X-25 y los pioneros de la Red con el TCP/IP. El producto de las telefónicas estaba diseñado de manera central y jerárquica, para que la empresa pudiera discriminar el tráfico y ofrecer mejor calidad en unos servicios que en otros. El TCP/IP de los pioneros estaba pensado desde una posición igualitarista y neutral donde no hubiese un centro rector del tráfico de información capaz de modificar el uso normal de la Red. Como bien es sabido, esta batalla la ganaron los pioneros de Internet y el establecimiento de su protocolo fue un hecho.

Todas estas modificaciones en la legislación que quieren acabar con el principio de neutralidad en su sentido fuerte, están haciendo que aquella contienda se replantee de nuevo. Lo interesante que es que las grandes operadoras herederas de las antiguas telefónicas están defendiendo el mismo argumento que sus antecesoras sin haber cambiado un ápice sus ideas. Las razones que esgrimió la otra parte todavía son válidas. Estos cambios suponen un recentralización de un poder que estaba distribuido. La creación de grandes jerarquías –reflejo de las que existen entre operadoras–, la eliminación del trato paritario en la Red –que hasta ahora, al menos, funcionaba con distintivo propio– e incluso la creación de *guetos* de ciudadanos sin

(12) Para ver un interesante análisis sobre esas colaboraciones a las que nos referimos ver: <https://www.eff.org/nsa-spying/>

(13) <https://www.eff.org/deeplinks/2014/01/why-the-fcc-cant-save-net-neutrality>

recursos que no puedan pagar los planes *Premium* de las compañías y tengan que conformarse con una conexión de pésima calidad y con servicios recortados.

Al final, si toda esta idea triunfa tendremos un Internet de diferentes velocidades donde no todos disfruten de la misma experiencia y posibilidades. El medio por donde se canaliza la comunicación e intercambio de ideas y conocimientos ha estado ligado a la libertad y apertura. A la luz de estos cambios, tal vez podríamos hacernos la pregunta de si deberíamos seguir el ejemplo de países como Brasil y proteger la neutralidad para poder llevar a cabo políticas que favorezcan la apertura de las Administraciones y los procesos de toma de decisión. Todo ello si queremos que estas iniciativas tengan posibilidades de hacerse realidad.

Para analizar las consecuencias teóricas sobre las implicaciones que tiene todo esto para la propia configuración de Internet proponemos dos categorías teóricas. Éstas están construidas de la manera de los tipos ideales de Max Weber, es decir, son abstracciones que proponen una imagen finalista que si bien no puede encontrarse como tal en la realidad empírica, son tendencias, inclinaciones, prácticas... etc., que agrupadas en conjunto nos dan pie para la construcción de categorías analíticas. Estos tipos ideales se agrupan en dos haces de tendencias. Por un lado, tenemos aquellas que se corresponden con un conjunto de «síntomas» que constituyen lo que denominamos censura digital. Este tipo de censura está constituida por una serie de restricciones de contenidos que a su vez generan una serie de tendencias que constituyen Dictanet-DN. Restricciones: restricción a la libertad de acceso, restricción a libertad de intercambio y comunicación, y restricción a la tutela judicial efectiva y restricción a la creatividad político, social y económica. Tendencias: tendencia al control sobre el acceso a la información y sobre los contenidos. Esta tendencia englobaría el conjunto de las restricciones a las que hemos hecho referencia. Tendencia a la construcción de un universo simbólico monocultural. En contraste con este imaginario se encuentra Free(share)net-FN. El software libre, movimientos de preservación de la neutralidad en la Red o actividades de participación radical en Internet son manifestaciones de dicho imaginario de lo compartido que desafía a lo privativo o mercantil. Éstos son síntomas de un conjunto de tendencias que constituyen lo que denominamos apertura digital. Este tipo de apertura está integrada por una serie de desarrollos de contenidos que a su vez generan una serie de tendencias que constituyen FN. Los desarrollos podrían resumirse en el siguiente cuadro: de la libertad de acceso, de la libertad de intercambio y comunicación, de la tutela judicial efectiva y de la creatividad político, social y económica. Tales desarrollos de contenidos se resumen en dos tendencias fundamentales que conforman el marco de análisis que proponemos con el nombre de FN: a la apertura en el acceso común a la información y sobre los contenidos y a la construcción de un universo simbólico diverso y cooperativo.

#### IV. DE LA NET NEUTRALITY A LA NET PROFITABILITY

La muy posible quiebra de la neutralidad en la red es un síntoma de algo mucho más profundo que un mero sobre coste que los proveedores de contenido tendrán que pagar. Este cambio representa un avance decisivo en una lucha que se libra en el seno de Internet y que implica la misma lógica y filosofía del mismo. Es obvio que existe un conflicto entre grandes compañías –Facebook o Amazon contra Verizon o Movistar– y que además algunas de las compañías que se quejan de esta posible falta de neutralidad son actores decisivos de estas tendencias a la que denominamos Dictanet y que tratan de conformar una Red cada vez más mercantilizada. Pero también es evidente que la liquidación de la neutralidad terminará por abonar las posiciones de aquellos gigantes o conglomerados empresariales de gran poder e influencia a todos los niveles.

Se nos olvida que Internet tiene un papel tan sumamente central en nuestra política, economía y cultura que las variaciones que se están dando en su seno tienen un alcance con consecuencias sobre el conjunto de la sociedad.

Prolijos colectivos, académicos o grupos se enfrascan en el debate sobre la neutralidad o no de Internet aislándolo de una reflexión más profunda e integral de la Red. Se trata de un grave error. La discusión sobre la neutralidad es parte de un debate más amplio que implica la propia idea que tenemos de Internet y que no ha sido sometida a reflexión ni a escrutinio común. Como casi todo en Internet, ese debate es obviado en beneficio de los impulsos periódicos que las grandes empresas protagonizan con el fin de despojar a Internet de lo que podíamos denominar su ADN más primario: el libre y horizontal intercambio en común de ideas y conocimientos. Se ha sustituido la deliberación responsable, participada y participativa de los sectores interesados junto con los ciudadanos por una suerte de programa disperso de temas o de aceptación de las presiones de los grandes conglomerados generados que en régimen de quasi-monopolios controlan amplios sectores de Internet (14).

La concentración empresarial en el ámbito del acceso y los gigantes que operan en el mismo amenazan la neutralidad de la red que es fundamental para preservar uno de los pilares más característicos de Internet hasta el momento. La velocidad de subida y bajada de contenido es un factor clave para evitar que los usuarios se conviertan en meras terminales de contenidos que ofrezcan megaempresas de servicios e Internet se limite a un uso unidireccional. La frase que usan a veces estos grandes oligopolios «la competencia está en un clic y que su supervivencia depende de que alguien no encuentre un algoritmo mejor en un garaje» resulta absurda si nos fijamos en los recursos físicos reales con los que cuentan estos gigantes. Google gasta billones anualmente en ordenadores. Cualquier búsqueda requiere entre 700-1000 en varios centros de datos en EE.UU. Como otros grandes actores en este juego, Google cuenta con enormes *server farms* por todo el mundo para mantener la información en su nube (15). La batalla sobre las patentes es otra clara manifestación del desequilibrio que fortalece la generación de grandes monopolios en Internet. Como señala McChesney, Microsoft generó 2500 patentes en 2010 comparada con unos pocos cientos en 2002. Un teléfono inteligente puede tener 5000 patentes. La cuestión de las patentes ocasiona también batallas entre las grandes empresas. Steve Jobs lanzó una cruzada en los tribunales en 2010. La razón por la que Google pagó 12.5 billones por comprar Motorola en 2011 fue las 17000 patentes que obtuvo con la misma. Las empresas menos grandes no pueden ni pagar abogados para pleitos interminables ni mucho menos comprar 20000 patentes. De la misma forma que el copyright detiene la innovación, las patentes la bloquean de una forma análoga. La innovación es un proceso acumulativo que el abuso de las patentes está condenando y consolidando un modelo de negocio monopolista (16). El poder que puede brindar a las empresas suministradores de acceso a la Red la quiebra de la neutralidad en la red puede estar al mismo nivel de lo citado anteriormente.

Las propuestas que establecen en el acceso a Internet una lógica del provecho o de maximización del beneficio son parte de un proceso, de unas tendencias que mercantilizan Internet y la transforman en el aparato de control más avanzado de la humanidad. Hablamos de control político, económico y cultural; se trata de una subsunción real de Internet en el capital. Mientras, adolecemos de un programa serio a nivel global de cómo abordar la cuestión de Internet. La

(14) La concentración empresarial habida en Internet no tiene parangón en ningún otro espacio susceptible de acumulación de capital.

(15) McCHESNEY, R. W., *Digital Disconnect. How Capitalism is Turning the Internet Against Democracy*, op. cit., pág. 136.

(16) Id., pág. 134.



pregunta sobre ¿qué Internet queremos los ciudadanos? No ha sido abordada, desarrollada y, mucho menos, planteada. Es en esa coyuntura donde la neutralidad en Internet está a punto de ser liquidada en beneficio de intereses minoritarios y sectoriales (17).

La creciente amenaza sobre el acceso a la Red -la quiebra de su neutralidad- se manifiesta en los planes de las compañías suministradoras del servicio para que los proveedores que deseen una conexión eficiente con los usuarios tengan que pagar un suplemento. Con ellos los medianos y pequeños proveedores de contenidos serían, en gran medida, expulsados de la Red o pasarían a estar en una posición muy débil. Para expresarlo de una forma sintética: pasaríamos de una *net neutrality* a una *net profitability*. Con Internet es más cierto que nunca la idea de David F. Noble «lo tecnológico es político». Nada de lo relacionado con la tecnología es o puede ser naturalizado o pensado como una decisión independiente de razones que subordinan el interés de los ciudadanos. Con el fin de evitar esta subordinación se trata de intentar hacerlo lo más libre, abierto y cooperativo posible.

Debido a los intereses comerciales ligados a la hegemonía más mercantilizadora de la Red, podemos perder una oportunidad histórica para la creación de un espacio de relación increíblemente participativo, capaz de realizar una redistribución del conocimiento impensable hasta ahora y con unas posibilidades de desarrollo que todavía no nos imaginamos. Una de las principales características que emergen del estudio de la génesis y desarrollo de la Red es la capacidad para establecer espacios donde lo compartido, la interacción o la reutilización son los ejes vertebrales que guían las acciones que suceden en los mismos. La filosofía de una Red a dos o tres velocidades implica no sólo una traba más a los pequeños y medianos proveedores de contenidos, sino también la introducción de una idea fuerza muy importante para el cambio de filosofía de Internet. Como señalamos más arriba, es imprescindible analizar el fenómeno en su conjunto para no quedarse encerrado en un debate singular. La cuestión es relevante en la medida en que se ve afectada la propia idea de Internet. No en vano, es por ello la reacción de grupos y colectivos ciudadanos y de usuarios (18). En juego hay mucho más que la diversidad de acceso de los proveedores de contenidos.

Los pioneros de la Red se organizaban en un sistema en el que primaba el intercambio de información y experiencia, así como la puesta en común de los esfuerzos hacia una meta compartida. El valor de lo común implica un profundo giro con respecto a la mentalidad de corte más neoliberal asentada en los pilares del individualismo propietario; proponiendo una forma distinta de entender la participación y la acción social. Internet se instituyó como la herramienta social de cooperación única. Se trataba de una ciber-filosofía de la praxis cuya acción implica desde el inicio una reflexión nutrida de valores cooperativos y democráticos. No se puede aislar Internet de ello; sólo se podía separar Internet de tal magnífica potencia colaborativa mediante

- (17) El 14 de enero de 2014 una sentencia del Tribunal de Apelaciones del Distrito de Columbia derogó la normativa sobre neutralidad en la red de la FCC. Esto significa que las compañías como Verizon o ATT podrán exigir a compañías suministradoras de servicios por banda ancha una compensación económica especial o beneficiar a compañías propias. De lo contrario su servicio no se cargará bien y desaparecerá. Esto es especialmente grave para compañías que suministran contenidos de vídeo a través de Internet. Esta sentencia tiene también consecuencias para las empresas pequeñas y medianas y las start up ya que las grandes empresas de acceso podrán cobrar a estas empresas para que sus contenidos lleguen al público en las mismas condiciones que los de las grandes corporaciones —en el caso de lo móviles ya existe con los ATT Sponsored Data Plans—. La solución a esta situación cada vez más oscura para la neutralidad en la red sería, tal y como señala Brian FUNG, y avanza la propia sentencia, que la FCC reclasificara a los suministradores de banda ancha como compañías que pueden ser objeto de regulación por la FCC, tal y como sucede con los operadores de wireless. en <http://www.fastcolabs.com/3024955/net-neutrality-is-down-but-not-out>
- (18) Una de las ideas fundamentales de la campaña de Obama fue la preservación de la neutralidad en la Red. Además multitud de organismos y asociaciones o colectivos se han mostrado en contra de cualquier medida que pudiera poner en peligro la neutralidad en la Red.

una sostenida construcción alternativa de un imaginario en que la Red reniega de todos esos valores y dinámicas.

Las dinámicas cooperativas en el seno de Internet optan por una comunicación fluida y común que sitúa horizontalmente a los actores. Un modelo productivo colaborativo que hizo posible la Red, no lo olvidemos. Si se hubieran adoptado desde el principio las tendencias que hoy suponen una concentración y una mercantilización creciente de Internet, la Red no hubiera sido posible. El trabajo necesario para la creación de la red, para la programación del software o incluso para la circulación de los datos, no casa bien con los modelos de la producción industrial, basada en el control por parte de un centro rector del proceso de fabricación, la gestión de la plantilla de trabajo o la fijación de intereses corporativos. El hecho de que se pueda generar una red a distintas velocidades conduce a deshacer esa concepción. No es, por tanto, meramente una cuestión que pueda reforzar el poder de las grandes proveedoras de acceso a Internet, que también (19), sino una quiebra del propio proceso de desarrollo de Internet.

La decisión de la Administración Clinton de abrir Internet a usos comerciales introdujo una lógica diferente y, en varios sentidos, antagónica a la hegemónica hasta ese instante. Algunos de los nuevos actores no están tan interesados en constituir un patrimonio común o una herramienta de interconexión y generación de conocimiento, sino en el incremento exponencial de sus beneficios comerciales y en la mercantilización de la Red. No es que consideremos que Internet sea un mal lugar para vender o comprar. El problema es cuando es la propia Red la que trata de mercantilizar y convertir en un objeto unidireccional y ligado al beneficio de grandes corporaciones cada vez más fuertes e influyentes. En vez de tener un Internet con una gran diversidad de empresas suministradoras de los más variados servicios, nos encontramos con un Internet comercial crecientemente monopolizado por unas pocas grandes empresas de una presencia descomunal. Este ejemplo nos sirve para poner de relevancia los peligros que podemos afrontar si unas empresas suministradoras de acceso a Internet rompen la neutralidad. Nadie impide que, entre otras medidas, se puedan dar sucesivas concentraciones y alianzas que implican un control radical de la Red.

Internet es, desde sus inicios y en su desarrollo, producto de un trabajo común y cooperativo. Cada día millones de personas cooperan con los proveedores de contenidos y, en cierto sentido, «trabajan para ellos». El resultado es que las grandes compañías de la Red extraen una cuantiosa plusvalía. Esta plusvalía en red o *net-surplus* es un elemento clave en la organización presente y futura de la Red. El reforzamiento del proceso de mercantilización de Internet sitúa la plusvalía en red como uno de los espacios clave de la batalla de Internet.

El tiempo que estamos viviendo resulta particularmente interesante por esta batalla y el desafío que plantea. Nos encontramos ante un radical cruce de caminos: podemos optar por intentar construir el dispositivo más formidable que ha conseguido fabricar el ser humano para la comunicación del saber y la cooperación humana o crear una herramienta totalitaria sin parangón en la historia. De una velocidad de subida y bajada equilibrada podemos transitar a una velocidad de subida mínima que implicará la conversión de la Red en un mero receptáculo de contenidos para la inmensa mayoría de los usuarios. Ni siquiera Orwell o Huxley podría haberse imaginado un sistema tan perfecto y estandarizado de control y con el consentimiento tácito y desinformado del usuario. La observación de la realidad nos demuestra que son dos procesos

(19) Por cierto, la abrumadora mayoría antiguos monopolios públicos privatizados o empresas muy generosamente subvencionadas por los contribuyentes.

antagónicos que conviven en el espacio y el tiempo —los anteriormente referidos como Dictanet DN y Free(share)net FN—, pugnando por prevalecer en los diferentes espacios. Así que no podemos apuntar una fácil descripción del terreno pero, sin duda, en esta lucha de posiciones nos jugamos la oportunidad de establecer un vehículo con el cual encauzar las energías sociales hacia un terreno de lo común que no escamotee las posibilidades que Internet brinda. Ésa será nuestra opción.

En definitiva, la cuestión es pasar de una *Net neutrality* a una *Net profitability* que sitúe Internet a nivel de una televisión donde solo aquellos que pueden pagar emitan sus contenidos para que el conjunto de los ciudadanos tengan acceso a ellos. Un Internet donde velocidad de subida y bajada puede ser cada vez más dispar -en beneficio de la velocidad de bajada-, nos enfrentamos también a la mercantilización de contenidos y del propio Internet como plataforma y herramienta de comunicación. Si a ello añadimos la concentración empresarial que una quiebra de la neutralidad en la red puede agudizar, la conclusión es más bien sombría.

## V. CONCLUSIÓN

Puede que Internet sea menos eficaz de lo que pensamos, pero mucho más importante de lo que creemos. Parece una paradoja, pero no pensamos que sea así. Algunos usuarios-activistas tienden a tener una idea ingenua y desproporcionada de Internet como herramienta para cambios sociopolíticos trascendentales. La experiencia nos muestra que a pesar de tener un papel significativo, son imprescindibles otros elementos que coadyuven con el uso de la red. Además no podemos nunca olvidar cuestiones como el control de la Red o la creciente influencia de las grandes corporaciones privadas. No resulta aconsejable mitificar Internet. Ofrece posibilidades, pero no podemos olvidar que es interdependiente de los procesos sociales que tienen lugar fuera del mundo virtual. Y lo que es más importante: de las relaciones de poder y dominio.

No obstante, al mismo tiempo, Internet es mucho más importante de lo que creemos. Hemos abordado en este trabajo la decisiva relevancia de la Red como vehículo de intercambio de ideas y conocimientos. Como generados de espacios comunes que desarrollan la creatividad de las personas, intercomunicadas en red. Como una plataforma con un potencial y alcance todavía por desarrollar. Es por ello que las tensiones, conflictos y batallas que se libran en Internet en el momento actual influirán de forma decisiva no sólo en la propia Red, sino aún con más fuerza en el futuro de las sociedades en su conjunto.

Iniciativas como las de Gobierno Abierto u Open Government representan pasos lentos pero seguros que pueden ayudar a mejorar nuestras administraciones. Internet como vehículo de horizontalidad administración-administrado, transparencia e innovación democrática implica un potencial emancipatorio que no debe ser desdeñado. Todo lo que sucede en Internet puede tener una influencia en el futuro de proyectos como éste. La quiebra de neutralidad en la red probablemente no será una noticia que —si se produce a fin de año en EE.UU.— movilice a gran número de personas. Sin embargo, será una de las noticias más importantes del año y puede que con los peores efectos a medio y largo plazo. Esta ruptura significará un paso más en mercantilización de Internet. Como hemos señalado, la quiebra de la neutralidad no es sólo un elemento de carácter singular o parcial. En Internet existe una clara interrelación e interdependencia entre el todo y las partes. Las partes están en el todo y el todo en las partes. Las

modificaciones en la neutralidad no son un cambio en un aspecto de Internet, sino un cambio global de la Red. La cuestión será analizar como quedan las diferentes fuerzas en la Red y las diferentes tendencias que marcan las dinámicas de Internet. En cualquier caso, nuestro futuro pasa por la Red y la forma en que se resuelvan sus conflictos.

# La Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

Miguel Ángel Davara Rodríguez  
Doctor en Derecho

Con la publicación de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se ha dado un paso importante en el desarrollo y alcance de los que hemos denominado sus tres pilares: incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública, garantizar el acceso a la información por los ciudadanos y establecer las obligaciones de buen gobierno. No obstante, serán necesarios estudios más amplios y profundos para comprobar su efectividad y poner los medios necesarios ante los problemas que puede generar. En este trabajo hacemos una primera presentación sobre estas cuestiones.

## SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. EL *OPEN DATA* Y EL *OPEN GOVERNMENT*.
- III. LA LEY DE PROCEDIMIENTO Y LA PROTECCIÓN DE DATOS.
- IV. EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO.
- V. A MODO DE CONCLUSIÓN.

## I. INTRODUCCIÓN

En el Boletín Oficial del Estado del pasado 10 de diciembre de 2013, se ha publicado la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante «la Ley de transparencia»), que, tal y como señala en el tercer párrafo, del primer apartado de su preámbulo, tiene un triple alcance: por un lado, incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública, de otro, reconoce y garantiza el derecho a la información regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo y, en tercer lugar, establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública.

Como es bien sabido, no se trata de la primera norma que contempla el acceso a la información en el sector público ya que, en el ámbito del acceso electrónico, en general, a la información pública, podemos señalar la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público que, de acuerdo con lo dispuesto en la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la reutilización de la información del sector público, presenta un marco general mínimo para las condiciones de reutilización de los documentos del sector público promoviendo la

puesta a disposición de los documentos por medios electrónicos, propiciando el desarrollo de la sociedad de la información o, desde otra óptica, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, que, teniendo como enfoque el empleo de los medios electrónicos por los ciudadanos, persigue facilitar la participación, la transparencia y el acceso a la información.

En este aspecto, el preámbulo de la referida Ley 37/2007, indica que las diferentes Administraciones y organismos del sector público recogen, producen, reproducen y difunden documentos para llevar a cabo la misión de servicio público que tienen encomendada y la utilización de dichos documentos por otros motivos, ya sea con fines comerciales o no comerciales, constituye una reutilización que persigue armonizar la explotación de la información en el sector público, en especial la información en soporte digital, recopilada por sus distintos organismos, relativa a numerosos ámbitos de interés como la información social, económica, jurídica, geográfica, meteorológica, turística, sobre empresas, patentes y educación, etc., al objeto de facilitar la creación de productos y servicios de información basados en documentos del sector público, y reforzar la eficacia del uso transfronterizo de estos documentos por parte de los ciudadanos y de las empresas privadas para que ofrezcan productos y servicios de información de valor añadido.

Pero, si unimos todas estas normas y la filosofía de acceso electrónico a los datos e informaciones en poder de las Administraciones Públicas, junto con las técnicas del Big Data, las teorías del open data e, incluso, del *Open Government*, nos encontramos con muchos problemas que habría que delimitar y tratar, como, por ejemplo, la seguridad y conservación de los datos, el acceso indiscriminado a los mismos, los usos delictivos, la propiedad intelectual de los programas que los tratan y la protección jurídica de las bases de datos que los acogen, la libertad de información y de expresión, el tratamiento de los datos y los problemas con el *cloud computing*, la transferencia internacional de datos a lugares con distintas y distantes normativas y otros muchos más problemas que se podrían plantear.

Es la desestructuración de los datos la que hace que sea imposible manejarlos con programas convencionales y precisamente la herramienta del Big Data, utilizando consultas y resultados de motores de búsqueda junto con la enorme cantidad de datos que se encuentran en las redes sociales, los capturan y analizan eficazmente obteniendo resultados de salida verdaderamente adecuados a múltiples fines como la sanidad, financieros, recursos humanos, el marketing y otros muchos que los hacen apetecibles en cualquier sector o actividad.

## II. EL OPEN DATA Y EL OPEN GOVERNMENT

Decíamos que si unimos estas normas, y la filosofía de acceso electrónico a los datos e informaciones en poder de las Administraciones Públicas, con las técnicas del *Big Data*, las teorías del *Open Data* e, incluso, del *Open Government*, nos encontramos con muchos problemas que habría que delimitar y tratar y ello es porque tanto el Open Data como el *Open Government*, tienen una gran incidencia en los postulados que presenta la Ley de transparencia, unido a la posibilidad de tratamientos desestructurados de datos que gira alrededor del denominado *Big Data*.

El *Open Data*, al que vamos a denominar también como la «apertura de datos públicos», se centra en poner a disposición de entidades y personas, tanto físicas como jurídicas, los datos e informaciones que poseen las Administraciones Públicas en general y hacerlo en un formato

y con una estructura que sea fácilmente accesible y comprensible y susceptible de tratamiento electrónico para facilitar su acceso y posterior utilización. Lo que se pretende con esta puesta a disposición de los datos e informaciones referidos de las Administraciones Públicas es fomentar la reutilización de esta información, o de los propios datos, con previsión de su adecuación y, por qué no, obtención de legítimos rendimientos tanto en el sector público como en el sector privado, logrando que se puedan generar sinergias y, consecuentemente, resultados claramente económicos que rentabilicen o hagan más competitivas a las entidades que, adecuando los datos e informaciones a su finalidad, consigan un alto rendimiento.

Pero, no se trata solamente de la utilización de los datos por las entidades en el sector privado con fines lucrativos, sino que también es de gran importancia la transparencia de las Administraciones Públicas y cómo utilizan la información respecto a los ciudadanos de forma que, por poner un ejemplo, los propios ciudadanos puedan conocer a niveles de detalle cómo se gasta el dinero y, consecuentemente, a dónde van a parar sus impuestos. Además, el conocimiento de estos datos, ayudan también a orientar necesidades de los propios ciudadanos, o de la sociedad en su conjunto, que permite proporcionar los servicios adecuados mejor orientados a la demanda real social en el territorio de que se trate.

Por su parte, el *Open Government* se centra en que las acciones y actividades relativas al gobierno en el ámbito de las Administraciones Públicas deben ser transparentes y que impulsen su conocimiento por los ciudadanos al tiempo que provoquen su participación y colaboración. Esto conlleva que la gestión de los servicios públicos que se presten puedan ser supervisados por los ciudadanos, al tiempo de que se faciliten interrelaciones, básicamente en el ámbito electrónico, para que opinen y presten su conocimiento y experiencias ayudando en la toma de decisiones.

El *Open Government* basa su desarrollo práctico en una amplia transparencia en los actos de la Administración, proporcionando la herramienta para que, con ese conocimiento por parte de los ciudadanos, se impulse su colaboración y participación. Resumiendo, podemos decir que el *Open Government* se basa en tres características fundamentales que son la transparencia, la colaboración y la participación.

### III. LA LEY DE PROCEDIMIENTO Y LA PROTECCIÓN DE DATOS

El acceso de los ciudadanos a los datos e informaciones de las Administraciones Públicas, se veía cubierto con la anterior redacción del art. 37 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), que señalaba que «los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren...»; este artículo ha sido modificado por la Ley de transparencia mediante el apartado dos de la disposición final primera que, bajo el epígrafe «Derecho de acceso a la información pública», señala que «los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación.»

Independientemente de que este acceso de los ciudadanos a la información pública, ya se trate de registros y/o documentos, cualesquiera que sea la forma de expresión, se mostrara

como muy restrictiva en la anterior redacción de este art. 37 de la LRJPAC, lo cierto es que la redacción que ahora le da la disposición final primera de la Ley de transparencia le presenta como de mayor ambigüedad ya que, después de señalar ampliamente que los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, se hacen unas referencias que, directamente contempladas en algunos casos en la Ley de transparencia, tienen su máxima expresión en la redacción ambigua sobre «las demás leyes que resulten de aplicación.»

Respecto a «las demás leyes que resulten de aplicación», queremos destacar, en particular La Ley Orgánica 15/1999, de protección de datos de carácter personal (en adelante LOPD), y la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (en adelante la Ley de acceso).

Con relación a la LOPD, es evidente que si cualquier ciudadano solicita información a la Administración, este acceso puede estar asociado con datos de carácter personal y no podemos olvidar que la protección de datos es un derecho fundamental y, consecuentemente, hay que equilibrar el derecho del acceso del ciudadano con el derecho fundamental a la protección de datos de terceros.

Es así que debemos considerar que si el acceso implica la obtención o conocimiento de datos de carácter personal de un tercero y, de acuerdo con lo contemplado en la Ley de transparencia, estos datos resultan ser de los denominados como especialmente protegidos, esto es, datos relativos a la ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud y vida sexual, hará falta el consentimiento expreso del interesado que, en los casos de datos referentes a ideología, afiliación sindical, religión y creencias, además de expreso deberá ser por escrito a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

Como decimos, si los datos hacen referencia a la salud, origen racial y vida sexual o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.

Ahora bien, para el resto de datos, con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano, añadiendo que cuando la información solicitada no contuviera datos 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.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración determinados criterios que son: a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el art. 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. 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 y 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.

Naturalmente ninguna de estas consideraciones se tendrán en cuenta si el acceso se hace con los datos previamente disociados, entendiéndose por disociación un tratamiento que impida que se puedan asociar los datos con las personas afectadas.

Terminando con esta referencia a la protección de datos, diremos que, curiosamente, se señala que la normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

Respecto a la Ley de acceso, señala la Ley de transparencia que, a la vez que reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, se sitúa en un camino en el que se avanza con esta Ley en la implantación de una cultura de transparencia que impone la modernización de la Administración, la reducción de cargas burocráticas y el empleo de los medios electrónicos para facilitar la participación, la transparencia y el acceso a la información.

#### **IV. EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO**

Señalamos como tres pilares básicos de la Ley de transparencia, siguiendo además el propio título de la Ley, la transparencia, el acceso a la información pública y el buen gobierno. El propio preámbulo de la Ley de transparencia indica que la Ley tiene un triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública, reconoce y garantiza el acceso a la información y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

Respecto a la transparencia, la Ley contempla la creación y desarrollo de un Portal de la transparencia, señalando que las nuevas tecnologías permiten hoy día desarrollar herramientas de extraordinaria utilidad para el cumplimiento de las disposiciones de la Ley cuyo uso permita que, a través de un único punto de acceso, el ciudadano pueda obtener toda la información disponible.

En lo que respecta a buen gobierno, se indica en el citado preámbulo de la Ley de transparencia que la Ley supone un avance de extraordinaria importancia. Principios meramente programáticos y sin fuerza jurídica se incorporan a una norma con rango de ley y pasan a informar la interpretación y aplicación de un régimen sancionador al que se encuentran sujetos todos los responsables públicos entendidos en sentido amplio que, con independencia del Gobierno del que formen parte o de la Administración en la que presten sus servicios y, precisamente por las funciones que realizan, deben ser un modelo de ejemplaridad en su conducta.

A estos efectos, la Ley crea y regula el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, un órgano independiente al que se le otorgan competencias de promoción de la cultura de transparencia en la actividad de la Administración Pública, de control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, así como de garantía del derecho de acceso a la información pública y de la observancia de las disposiciones de buen gobierno. Se crea, por lo tanto, un órgano de supervisión y control para garantizar la correcta aplicación de la Ley.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se configura como un órgano independiente, con plena capacidad jurídica y de obrar y cuenta con una composición sencilla que, a la vez que garantiza su especialización y operatividad, evita crear grandes estructuras administrativas. La independencia y autonomía en el ejercicio de sus funciones vendrá garantizada, asimismo, por el respaldo parlamentario con el que deberá contar el nombramiento de su Presidente. Como ya hemos indicado, su finalidad es promover 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.

Para respetar al máximo las competencias autonómicas, expresamente se prevé que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno solo tendrá competencias en aquellas Comunidades Autónomas con las que haya firmado Convenio al efecto, quedando, en otro caso, en manos del órgano autonómico que haya sido designado las competencias que a nivel estatal asume el Consejo.

## V. A MODO DE CONCLUSIÓN

La Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tiene, como bien se deduce de su propio título, un triple alcance: incrementar la transparencia en la actividad pública, reconocer y garantizar el derecho de acceso e información pública por el ciudadano y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

Pero estos tres pilares básicos de la Ley, junto con determinadas técnicas basadas en el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones y el acceso, posiblemente indiscriminado y con diferentes fines, a los datos e informaciones públicas, pueden generar muchos problemas que hay que abordar, aunque solamente sea de una forma teórica para poder identificarlos y preparar su estudio y desarrollo posterior.

Entre estos problemas destacamos la seguridad y conservación de los datos, el acceso indiscriminado a los mismos, los usos delictivos, la propiedad intelectual de los programas que los tratan y la protección jurídica de las bases de datos que los acogen, la libertad de información y de expresión, el tratamiento de los datos y los problemas con el *cloud computing*, la transferencia internacional de datos a lugares con distintas y distantes normativas y otros muchos que son difíciles de identificar en una primera aproximación.

No olvidemos las denominadas técnicas del Big Data que, basado en un tratamiento masivo de datos desestructurados, segmentados u orientados a perfiles determinados, puede tener consecuencias jurídicas de enorme importancia. No hay más que pararse en los conocidos CRM's (*Customer Relationship Management*), entendidos desde la óptica del marketing relacional como un modelo de gestión de las relaciones con los clientes que gestiona un almacén de datos (*data warehouse*), con información sobre ventas, perfiles dinámicos de adecuación a un cliente determinado y otras informaciones que orientan la relación comercial con el cliente, llegando al denominado marketing directo de eficacia contrastada.

No cabe duda de que el tratamiento de datos en poder de las Administraciones públicas junto con las que hemos denominado técnicas del Big Data, las teorías del Open Data e, incluso, del *Open Government*, presentan muchos problemas que habría que delimitar y tratar y ello es porque tanto el *Open Data* como el *Open Government*, tienen una gran incidencia en los postulados que presenta la Ley de transparencia, unido a la posibilidad de tratamientos desestructurados de datos. Las cuestiones se han presentado para poder darles en el futuro una posible solución.

# **Análisis de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Especial atención a la información pública con datos de carácter personal**

*Javier Brines Almiñana*

*Jefe de la Actividad de Régimen Interior, Modernización y Protección de Datos Personales del Ayuntamiento de Tavernes de la Valldigna (Valencia)*

**La Ley de Transparencia inaugura un marco jurídico en el derecho de acceso a la información pública, y un nuevo régimen de publicidad activa general para toda la acción pública. Este artículo ofrece un breve recorrido por sus preceptos más importantes y su problemática en el ámbito local. Particular atención se presta al esquema que diseña, cuando la información pública solicitada, presenta datos personales, pues si la LOPD exigía un ejercicio de ponderación, éste se hace todavía más intenso y necesario con la presente ley.**

## **SUMARIO**

- I. INTRODUCCIÓN.**
- II. ANTECEDENTES.**
  - 1. Contexto sociológico.
  - 2. Contexto jurídico.
- III. NATURALEZA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.**
- IV. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DE LA TRANSPARENCIA DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA.**
- V. PUBLICIDAD ACTIVA.**
- VI. DERECHO UNIVERSAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.**
- VII. ÁMBITO OBJETIVO DE APLICACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.**
- VIII. LIMITACIONES AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.**
  - 1. Límites genéricos.
  - 2. Limitación fundada en que la información pública contenga datos personales.
- IX. ACCESO PARCIAL.**
- X. PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.**
  - 1. Solicitud de acceso.
  - 2. Tramitación.
  - 3. La resolución: plazo y carácter del silencio.

4. La reclamación potestativa ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
5. Formalización y modalidad: Libertad de medio y gratuidad.

## XI. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo aborda un somero análisis del marco jurídico que en el acceso a la información pública inaugura la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LT). No se analiza, en este artículo, el Título II «Buen Gobierno», pues razones de sistemática y de espacio aconsejan centrar el interés por su aplicación práctica en el resto de Títulos que comprende la ley.

Trata esta colaboración de glosar brevemente el articulado, bajo el prisma de su incidencia en el ámbito local, con particular atención a los pasajes que presentan mayor dificultad interpretativa o de aplicación. Recorrido que se efectúa sin soslayar las observaciones, recomendaciones y correcciones que ya apuntó el Consejo de Estado en su dictamen.

Especial dedicación se presta al esquema que diseña la LT cuando la solicitud de información pública contiene datos personales, que si ya la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos Personales (en adelante LOPD) por imperativo del art. 4 abocaba a un ejercicio de ponderación, la LT lo va a exigir con mayor intensidad.

## II. ANTECEDENTES

Dos realidades se encuentran en el germen de la LT, que ha tenido un largo proceso de gestación, una que arraiga en un contexto sociológico y la otra en un contexto jurídico.

### 1. Contexto sociológico

Es de justicia, poner de manifiesto la constante y creciente presión social que, desde hace bastantes años, distintos movimientos de organizaciones no gubernamentales, grupos sociales, asociaciones, agrupaciones, formaciones políticas, medios de comunicación y parte de la doctrina venían reclamando a favor de una mayor transparencia y a tal fin el explícito reconocimiento formal, sin barreras, del derecho de acceso a la información pública, como acontece en la práctica totalidad de los países democráticos.

A título meramente enunciativo se pueden señalar *Acces Info*, *Open Government Partnership (OGP)*; *Coalición pro acceso*; *Transparencia Internacional* (1); *Transparencia Internacional España* (2). En el plano de las formaciones políticas es significativo que la transparencia desde hace años, no ha dejado de estar presente en el centro de ponencias políticas, programas

- (1) Viene desarrollando diversas actividades y elaborando una serie de informes en relación con la corrupción y la transparencia, publicando diversos informes sobre la situación de la corrupción en el mundo, y a nivel nacional.
- (2) Elabora índices que tratan de medir el nivel de transparencia de distintos tipos de instituciones públicas, así como también de propiciar e impulsar el aumento del nivel de información y de transparencia de tales instituciones ante la sociedad y desde 2008 confecciona anualmente el índice de Transparencia de los Ayuntamientos.

electorales de diferentes partidos (3). Uno de los lemas más repetidos por el movimiento 15-M, con ocasión de las últimas elecciones generales, fue el de «transparencia» en especial la económica (4). Orientada, sin lugar a dudas, a un mayor protagonismo del ciudadano de a pie, frente al poder y en especial para denunciar, combatir, y abortar conductas abusivas y corruptas por los que detentan el poder, en especial el económico. En el ámbito internacional hasta el propio Obama basó su campaña política en conceptos como accesibilidad, conectividad y transparencia y en su toma de posesión dejó claro que quería impulsar un gobierno caracterizado por la transparencia, la colaboración y participación.

A ello se ha unido el surgimiento de un nuevo concepto de «Gobierno Abierto» que va más allá del uso que comúnmente se hace de término «transparencia», que ahonda desde la democracia representativa hacia una democracia más abierta, más allá del puntual ejercicio del derecho de sufragio o la presencia en organizaciones sociales. Que se presenta en dos aspectos que lo matizan «La apertura de datos públicos», que busca la transparencia y la mayor eficiencia del servicio público, lo que implica también una mayor «accesibilidad», una permanente conversación con los ciudadanos y ciudadanas, aprovechando las posibilidades que proporcionan las nuevas tecnologías.

Tampoco cabe duda que la corrupción, y la falta de confianza en la clase política han sido argumentos que, con gran peso específico, se han sumado al reclamo de un mayor grado de transparencia en la acción pública y en actuación de sus representantes.

## 2. Contexto jurídico

La doctrina ha criticado unánimemente la insuficiente regulación del derecho de acceso a la información contenida en un único artículo, el 37, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC) (5). Redacción que presentando graves deficiencias y lagunas, contempla a su vez un amplio número de injustificadas limitaciones, que como señala Emilio GUICHOT (6), «no se encuentran presentes, con carácter general, en el Derecho europeo ni comparado y que suponen graves restricciones al derecho y algunas de las cuales ha suscitado no pocas dudas en relación a su constitucionalidad al no derivar aquellas restricciones de los propios límites expresamente fijado por la CE. Así se cita el exigir la integración del documento en un expediente y de éste en un archivo –sin que, por lo demás, exista una definición legal de ambos conceptos, ni una regulación general del proceso de conservación, destrucción o archivo de la documentación– y limita, además, el acceso, a los expedientes referidos a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud, lo cual supone una restricción injustificada». Restricciones que, como apunta el citado autor, diversas disposiciones legislativas posteriores prescinden de

(3) En los diversos programas presentados por los partidos para las elecciones generales de 2008, el PSOE, CiU y Ciudadanos proponían la aprobación de una ley de acceso e IU una reforma de la regulación actual en la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. En el programa del partido socialista en el Gobierno en las tres últimas legislaturas figuraba el compromiso de aprobar una ley de acceso a la información, que se aplicara a todos los poderes y autoridades públicas y entidades sostenidas con fondos públicos. El Partido Popular también lo contemplaba en el programa de 2012.

(4) «Una sociedad sin transparencia es una sociedad sin información, y sin información la economía no funciona. Si no hay información, no hay transparencia, si no hay transparencia no hay confianza, y si no hay confianza el gobierno no puede hacer su trabajo, y así es imposible alcanzar el éxito económico» Joseph STIGLITZ, Nobel de Economía. Palabras pronunciadas en 2008 durante el foro «Gobernabilidad democrática para un crecimiento con equidad», organizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

(5) La Exposición de Motivos de la LT se hace eco de ello.

(6) Vid «Transparencia versus protección de datos».

ellas, situándose en armonía con las Directivas que desarrollan (como lo es la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente y la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público).

Sin perjuicio de que fue la propia LRJPAC, a través de la reforma que tuvo mediante la Ley 4/1999, de 13 de enero, la que incorporó la transparencia, por vez primera en el ámbito normativo administrativo. No es menos cierto que fue acogida en sede de principios generales de actuación de las Administraciones Públicas en sus relaciones con los ciudadanos (art. 3-5 LRJPAC), sin traducción práctica y efectiva de este principio, a través de un desarrollo normativo que le otorgara un contenido, amén de servir de pauta interpretativa.

Las limitaciones, restricciones y condicionantes que mantenía el art. 37 LRJPAC situaron a la normativa española en acceso a la información, en la retaguardia de las modernas legislaciones de acceso. Por lo que no es de extrañar que esta deficiente y defectuosa regulación haya sido incapaz de sembrar una cultura de la transparencia ni en los ciudadanos ni en la Administración. La LT define este derecho de manera mucho más extensa, estableciendo una regulación completa y exhaustiva y diseña un específico procedimiento para encauzar su ejercicio. Acomodándose así nuestro Ordenamiento Jurídico a las exigencias del derecho comunitario europeo y rompe las precedentes limitaciones que el legislador de la LRJPAC impuso en 1992, evidentemente, en un contexto histórico-tecnológico, verdaderamente muy alejado del actual y ajeno a los actuales canales de comunicación (redes sociales, blogs, Twitter, Youtube, etc.).

En cuanto a las motivaciones que impulsan el texto, prácticas que pretende abortar y a las bondades a las que aspira la LT me remito a su Exposición de Motivos.

### III. NATURALEZA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

El legislador ha entendido que este derecho no comporta un desarrollo directo de la libertad de información (art. 20.d de la CE), al tiempo que halla su conexión con el art. 105.b) de la CE que no se incardina en sede normativa de los derechos fundamentales de nuestra Carta Magna, sino en el Título IV «Del Gobierno y de la Administración». Se concibe como un instrumento fundamental para la efectividad de otros derechos (7).

No han faltado argumentos en contrario, calificando el derecho de acceso a la información, como un derecho fundamental casi autónomo, fundado en la propia jurisprudencia del TEUDH en el marco del art. 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos. Así como en la propia Carta Europea de Derechos Fundamentales. Quienes sustentan esta tesis mantienen, que lo que se trataba era de desarrollar el «derecho a recibir información» cuyo encaje se halla en el art.

(7) En esta línea se sitúan autores como FERNÁNDEZ RAMOS (1997). Por su parte el TS, en sentencia de 19 de mayo de 2003, proclama que este precepto «remite expresamente a la configuración legal el ejercicio del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, como derecho no fundamental, aunque relacionado con el derecho de participación política, con el de libertad de información y con el de tutela judicial efectiva. Refleja una concepción de la información que obra en manos del poder público acorde con los principios inherentes al Estado democrático (en cuanto el acceso a los archivos y registros públicos implica una potestad de participación del ciudadano y facilita el ejercicio de la crítica del poder) y al Estado de derecho (en cuanto dicho acceso constituye un procedimiento indirecto de fiscalizar la sumisión de la Administración a la ley y de permitir con más eficacia el control de su actuación por la jurisdicción contencioso-administrativa).»

20.1.d) CE en lugar del «derecho a saber» que tiene consecuencias jurídicas notablemente distintas (8).

#### IV. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DE LA TRANSPARENCIA DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA

El objeto de la LT se centra, en este aspecto, en la regulación y garantía de la transparencia de la actividad pública, configurada a través del derecho de acceso a la información relativa a dicha actividad aquella actividad pública.

El ámbito subjetivo de aplicación del Título I, que se recoge en su capítulo I, el apartado 1 del art. 2 contiene una extensa relación de entidades, órganos y organismos, en gran medida coincidente con la que establecen otras leyes que definen su ámbito subjetivo de aplicación en términos amplios, vinculando no solo a las Administraciones Públicas en sentido estricto, es decir, a las Administraciones territoriales, sino también a otros sujetos que, por razón de su naturaleza, de sus actividades o del régimen jurídico al que se someten total o parcialmente son asimilados a ellas a los efectos de la aplicación de las referidas leyes.

La redacción de este ámbito en precedentes proyectos era considerablemente mucho más limitado del que ha visto finalmente la luz. Así en la Proposición de Ley que presentó el Grupo Popular a la Mesa del Congreso de los Diputados el 28 de junio de 2011, solo recogida de los nueve epígrafes, los correspondientes a las letras a) y d) del vigente art. 2. O en el anteproyecto de ley que se sometió a dictamen del Consejo de Estado no figuraban ni la Casa de su Majestad el Rey ni el Banco de España. Tampoco figuraban los otros sujetos obligados que establece el art. 3, esto es, los partidos políticos las organizaciones sindicales y empresariales les son de aplicación las disposiciones relativas a publicidad activa contenida en el Capítulo II de la LT. Si bien el Consejo de Estado sí considero oportuno que se incluyera, en especial en lo relativo a los fondos públicos que perciben y el uso que de tales fondos realizan.

Este resultado legislativo es fruto de la propia realidad político-social unida a diversos acontecimientos que han empujado la entrada de sujetos, inicialmente no previstos, al ámbito de sujeción de la LT, amén del reclamo ciudadano en esa dirección. Esto ha propiciado que la LT no siga el trazado tradicional de limitar el alcance de este derecho a su aplicación al Poder Ejecutivo y dejar fuera de su ámbito de aplicación el resto de Poderes del Estado (9) a los que remite la publicidad de sus actuaciones a través de normas específicas.

Esta amplitud de sujetos sigue la pauta del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, de 18 de junio de 2009 (en adelante «el Convenio del Consejo de Europa de 18-06-2009»), que establece las normas mínimas inspiradas en las experiencias y prácticas de los Estados miembros del Consejo de Europa (10), que proclama que se aplica a las «autoridades públicas», y conforme a su art. 1.2.a) en estas se incluyen los órganos legislativos y autoridades judiciales, en cuanto realicen funciones administrativas según la normativa nacional propia. No obstante queda fuera el contenido de sus funciones o actividades sujetas a derecho privado.

(8) En la consulta pública que realizó *Acces Info Europe* en Informe de enero de 2011, el 99% de los participantes consideró que el derecho de acceso a la información debía ser regulado como un derecho fundamental.

(9) *Acces Info Europe*, en su consulta pública sobre el borrador de la futura ley de transparencia y acceso a la información pública, Informe de enero de 2011, y ante la no inclusión en su ámbito de aplicación a los poderes legislativo y judicial. En dicha consulta más del 90% se inclinó por ese mayor alcance de la ley.

(10) Que positiviza los principios ya enunciados en la Recomendación (2002)3 del Comité de Ministros de los Estados miembros sobre el acceso a los documentos públicos.



Ante tal elenco de sujetos a los que les es de aplicación el Título I, el apartado 2 del art. 2 (LT), especifica aquellos que tienen la consideración de Administraciones Públicas a efectos del citado título.

Igualmente quedan sometidas a la obligación de suministrar información «las personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas estarán obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el art. 2.1 a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquéllos de las obligaciones previstas en este título. Esta obligación se extenderá a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato.» (11)

Este pasaje normativo refleja claramente la amplitud e imprecisión que se contiene en no pocos preceptos. Aquí se alude a «toda la información necesaria», cuando una mayor precisión de cuál es la información a facilitar hubiera acotado suficientemente el alcance de esta obligación. Por otra parte no se regulan las consecuencias, ante el incumplimiento de esta obligación. Cuando la determinación de estas, como ya advirtió el Consejo de Estado en su dictamen, resulta importante no solo para evitar quiebras del principio de seguridad jurídica, sino también para reforzar el carácter imperativo del deber de suministro de información, que podría verse desvirtuado sino se sancionara de algún modo la falta de colaboración prevista en este apartado.

Tampoco acoge el texto legal la recomendación que el Consejo de Estado formuló para que la obligación que se extiende a los adjudicatarios de contratos del sector público no se regulara en el respectivo contrato. Lo que deja a la voluntad de las partes la regulación concreta de esta obligación y en definitiva modificarse por vía contractual los deberes de publicidad activa que la Ley impone, y además, como se ha señalado, sin consecuencia alguna.

## V. PUBLICIDAD ACTIVA

La propia esencia y fundamento del derecho de acceso se orienta a propiciar y fomentar la participación y control sobre la gestión pública. El Convenio del Consejo de Europa de 18-06-2009 (12) prevé que determinada información, que se estime de relevancia por su interés general, se ponga, de motu proprio, a disposición de los ciudadanos. La LT pretende establecer un régimen de publicidad activa general para toda la acción pública. Dedicó a ello el capítulo II del Título I a establecer las obligaciones de «publicidad activa» (arts. 5 a 11). El art. 5 enuncia una serie de «principios generales» y exige que «Los sujetos enumerados en el art. 2.1 publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.»

De nuevo el texto legal hace muestra de falta de precisión de que adolecen como ya se ha señalado, no pocos de los preceptos de la LT, por la vaguedad en su formulación, lo genéricos, abiertos e indeterminados con que este apartado se refiere a la información que debe ser objeto de publicación periódica y actualizada, sin concretar la periodicidad ni pautas que perfilen el

(11) Art. 4 LT.

(12) Art. 10 «Los documentos hechos públicos a iniciativa de las autoridades públicas por su propia iniciativa y cuando sea conveniente, las autoridades públicas tomarán las medidas necesarias para poner a disposición de todos los documentos públicos en su poder para promover la transparencia y la eficacia de la administración y para fomentar la participación informada del público en materias del interés general»

grado de relevancia o poca relevancia de la información. Esta indeterminación provoca no pocas dudas interpretativas.

La LT deja a salvo, que el régimen de transparencia que la misma configura es mínimo y por ello salvaguarda aquellas disposiciones específicas que establezcan un régimen de transparencia de la actividad administrativa más amplio que el que se prevé en el Capítulo II del Título I. Así el apartado segundo de este precepto señala que «las obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad» (13).

La información a publicar lo será en la sede electrónica o en la página *web* y pauta los criterios de como se debe llevar a cabo (de manera clara, estructurada, entendible, comprensible, de fácil y gratuito acceso) (14).

Debe publicarse información institucional, organizativa y de planificación relativa a «las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación así como a su estructura organizativa. A estos efectos, incluirán un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional. 2. Las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente.» (15)

El art. 7 detalla la información de relevancia jurídica que las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán. Entre otras, «los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.»

Se echa en falta el no haberse acogido la sugerencia formulada por el Consejo de Estado de que se incluyera una previsión que esclareciera el momento en que debe procederse a la publicación de los proyectos reglamentarios en cuya tramitación no se solicita ningún dictamen, como acontece, conforme a su normativa reguladora, en los reglamentos y ordenanzas municipales.

Por último el prolijo art. 8 se dedica a detallar la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria (contratos, convenios, subvenciones, presupuestos, cuentas anuales, declaraciones de bienes, retribuciones e información estadística).

Se observa de manera significativa, y así lo advirtió ya el Consejo de Estado, el solapamiento en que incurre la LT con normas sectoriales y especiales que contienen reglas específicas en

(13) Como acontece con la LCSP o con la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Esta última contempla una serie de excepciones, en su art. 18, las cuales no hallan acomodo en los límites del artículo 14, ni tampoco estos regímenes de publicidad, como ya advirtió el Consejo de Estado, pueden quedar amparados por la previsión contenida en el apartado 2 de la DA 1ª, pues se refiere únicamente a la normativa existente en materia de acceso a la información, lo que no siempre equivale a la normativa que establece un régimen específico de publicidad.

(14) Apartados 4 y 5 del art. 5 de la LT

(15) Art. 6 LT.

materia de publicidad (ej. art. 154 LCSP, art. 18 Ley General de Subvenciones). Pudiendo dar lugar a la carga de realizar una actividad en ciertos casos duplicada, como también se da en relación a la información económica. El art. 8 impone una obligación de publicación de datos sobre los contratos que amplía la exigencia del art. 154 de la LCSP. A diferencia de ésta la LT establece también la publicación de la información relativa a los contratos menores. Sin precisar qué concreta información. Tan solo especifica que podrá realizarse trimestralmente. Excede de lo razonable la ausencia de concreción en esta materia, como el establecimiento de un mínimo importe, por la propia naturaleza y multiplicidad de estos contratos.

## VI. DERECHO UNIVERSAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Proclama el art. 12 LT que «Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el art. 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley.»

El derecho asiste a «todas» las personas, lo que subraya la vocación de universalidad con que nace el derecho. Toda persona, con independencia de su nacionalidad, tiene derecho a acceder a la información, sea vecino o no del municipio, reúna o no la condición de interesado. En cualesquier caso este precepto debe interpretarse en los términos más favorables a que también resulte ejercitable por las personas jurídicas (16). Interpretación que sería coincidente con la letra de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que otorga la condición de solicitante en su art. 2.7 como solicitante: «cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos, que solicite información ambiental, requisito suficiente para adquirir, a efectos de lo establecido en el Título II, la condición de interesado».

## VII. ÁMBITO OBJETIVO DE APLICACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El art. 13 delimita el ámbito objetivo de aplicación del derecho de acceso a la información pública que se regula en el Capítulo III del Título I al definir el concepto de «información pública» superando otros más limitados como «registros», «archivos», «documentos». Por otra parte el concepto de información pública no queda referido y anclado a la única y exclusiva de su autoría, sino a toda la que se encuentre a disposición y poder de la autoridad pública, en el ejercicio de sus funciones, haya sido o no elaborada por esta.

El precepto citado la define o equipara a «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

Por consiguiente la obligación alcanza a poner a disposición —de forma activa o reactiva— aquella información que tenga en su poder el sujeto obligado. Para la configuración de los contornos del citado concepto, es adecuado, en este punto tener presentes las causas motivadas

(16) «La gran mayoría de los Estados europeos opta por esta misma solución e incluye, asimismo, a todas las personas, físicas y jurídicas, incluidos los extranjeros, residan o no en territorio nacional, sin necesidad de acreditar interés alguno. Solo Italia (al menos formalmente) y Liechtenstein lo exigen en su norma reguladora, y Grecia para los documentos privado» Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas. 2011. Emilio GUICHOT REINAS.

de inadmisión que contempla el apartado 1 del art. 18 y que se examinan en el epígrafe X.1.1 de esta colaboración.

## VII. LIMITACIONES AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

### 1. Límites genéricos

Nuestro TC tiene reiteradamente proclamado que no existen derechos absolutos y todo derecho encuentra limitaciones, por otra parte –propio de todo sistema jurídico–, cuyo fundamento se halla en tutelar otros derechos e intereses que se verían, de lo contrario, lesionados. En este contexto la LT, en sede de principios generales, establece que «serán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el art. 14 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el art. 15. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad solo se llevará a cabo previa disociación de los mismos» (art. 5.3 LT).

El art. 14.1 LT establece una serie de limitaciones, que deben entenderse como *numerus clausus*, al derecho de acceso que se vinculan a que tal acceso suponga un perjuicio para otros intereses o espacios de actuación más dignos de protección: «a) La seguridad nacional; b) La defensa; c) Las relaciones exteriores (17); d) La seguridad pública (18); e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control (19); h) Los intereses económicos y comerciales i) La política económica y monetaria; j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión; l) La protección del medio ambiente» (20).

Para que estos límites operen, y por ende, se deniegue el acceso a la información, debe ajustarse, conforme a parámetros de proporcionalidad y justificación, a su objeto y finalidad de protección. Lo que exige una adecuada ponderación de los intereses en juego a efectos de determinar la existencia o no de un perjuicio para algunas de las materias mencionadas en el art. 14. A tal fin se atenderá a las circunstancias del caso concreto, y a la concurrencia de un interés –público o privado– superior que justifique el acceso (21). Por consiguiente no será suficiente que la satisfacción del acceso a la información o el interés público de transparencia origine un perjuicio a dichos intereses (test del daño) sino que se habrá de efectuar un balance de intereses. Es decir, sopesar el interés general de la transparencia y el interés protegido por la excepción, y solo habrá de denegarse cuando el segundo prevalezca sobre el primero, al no revestir la divulgación de la información solicitada un interés superior que pueda prevalecer (test de la ponderación de intereses).

(17) Estos límites los reflejados en las letras a), b) y c) son fiel reflejo de los que se contemplan en el art. 3.1.a) del Convenio del Consejo de Europa de 18-06-2009.

(18) Art. 3.1.b) del Convenio del Consejo de Europa de 18-06-2009.

(19) El Art. 3.1.e) del Convenio del Consejo de Europa de 18-06-2009 construye con mejor técnica normativa a que las citadas funciones de inspección, control y supervisión a que se efectúen por autoridades públicas.

(20) Art. 3.1.j) del Convenio del Consejo de Europa de 18-06-2009.

(21) Art. 14.2 LT. Este precepto se inspira en el art. 3-1 del Convenio del Consejo de Europa de 18-06-2009, que señala que: «los límites deberán estar previstos por una ley, ser necesarios en una sociedad democrática y tener como objetivo la protección de estos intereses ya señalados».

## 2. Limitación fundada en que la información pública contenga datos personales

La LT en la medida que se trata de una ley, y por tanto con la naturaleza de disposición legal que prevé el art. 11.2.a) de la LOPD, puede aquella establecer determinadas reglas específicas sobre cesión o comunicación de datos personales de los ciudadanos que obran en la información pública en poder de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación. Estas reglas se contienen en el art. 15 que distingue cuatro supuestos distintos en atención a la naturaleza de los datos personales que contenga la información pública solicitada:

### 2.1. *De ideología, afiliación sindical, religión y creencias*

El primer párrafo del apartado 1 del citado art. 15 atiende al supuesto de datos especialmente protegidos que contempla el art. 7.2 de la LOPD y conforme al mismo solo con el consentimiento expreso y por escrito del afectado podrán ser objeto de tratamiento, esto es, que se podrá autorizar su acceso. También se prevé que se autorizará para el caso que el afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. Este último supuesto exige que tal publicidad, sea manifiesta, sea anterior a la solicitud de acceso, y lo más importante, la hubiere efectuado el titular de los datos personales.

### 2.2. *Datos que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual y aquellos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor*

Cuando la información contenga alguno de los citados datos, el acceso solo se podrá autorizar si estuviera amparado por una norma con rango de Ley o se cuente con el consentimiento expreso del afectado. Aunque el segundo párrafo del art. 15 de la LT otorga el mismo grado de exigencia –consentimiento expreso o amparo en norma legal– a los datos apuntados, debe tenerse en cuenta que la LOPD los cataloga con un carácter distinto. Los relativos a origen racial, salud y vida sexual, son datos especialmente protegidos (art. 7.3 LOPD) y en cambio los relativos a las infracciones penales o administrativas, toda vez que se hallan dentro del art. 7 dedicado a «datos especialmente protegidos» no gozan de tal naturaleza. Por otra parte, estos datos referidos a infracciones, el art. 81.2.a) del RD 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD (en adelante RDLOPD) les exige la adopción de medidas de seguridad de nivel medio mientras que para los datos de ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud o vida sexual, el art. 81.3.a) del RDLOPD, les demanda nivel alto.

### 2.3. *Datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano*

Cuando la información solicitada contenga dichos datos, con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso (22). El tratamiento dado a estos datos guarda cierto paralelismo con el art. 2.2 del RDLOPD que establece: «Este reglamento no será aplicable a los tratamientos de datos referidos a personas jurídicas, ni a los ficheros que se limiten a incorporar los datos de las personas físicas que presten sus servicios en aquéllas, consistentes únicamente en su nombre y apellidos, las

(22) Art. 15.2 LT.

funciones o puestos desempeñados, así como la dirección postal o electrónica, teléfono y número de fax profesionales.» La LT entiende que estos datos exigen publicidad derivada de la propia actividad, funcionamiento y organización de la entidad (datos identificativos de concejales, empleados públicos, datos relativos a aspectos relevantes de la acción pública de la entidad, etc.)

#### *2.4. Datos personales no incluidos en los apartados anteriores*

El apartado 3 del art. 15 de la LT se refiere a cualesquier dato personal distinto de los «datos especialmente protegidos», con lo que se contiene el régimen general de comunicación de datos, que alcanza a todos aquellos casos en los que la información pública solicitada no contenga datos especialmente protegidos. En este supuesto, 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. Para ello se añaden una serie de reglas para que el órgano competente pueda efectuar esa evaluación. La introducción de estos mecanismos específicos de ponderación de los derechos de los titulares de los datos que pueden obrar en la correspondiente información pública deriva de la vocación de proyección general y sumamente amplia de la LT, en contraste con otras leyes que se adentran en el terreno de los datos personales, pero bajo un carácter marcadamente sectorial (tributario, etc.).

Así el art. 15.3 de la LT determina que para la realización de la citada ponderación, se tomarán particularmente en consideración una serie de criterios que se analizan seguidamente:

a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el art. 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

El paso del tiempo reduce el posible perjuicio que pudiera irrogarse al afectado. Así el art. 57.1.c) dispone que «Los documentos que contengan datos personales de carácter policial, procesal, clínico o de cualquier otra índole que puedan afectar a la seguridad de las personas, a su honor, a la intimidad de su vida privada y familiar y a su propia imagen, no podrán ser públicamente consultados sin que medie consentimiento expreso de los afectados o hasta que haya transcurrido un plazo de veinticinco años desde su muerte, si su fecha es conocida o, en otro caso, de cincuenta años a partir de la fecha de los documentos.»

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.

Ha sido pauta habitual en la normativa de acceso a la información esta previsión y que halla una concreta razón en el hecho de concederse a quienes reúnan, y acrediten, la condición de investigadores y motiven el acceso para los fines apuntados. Este supuesto permite que el peticionario solicite también la información en el ejercicio de un derecho y justifique la petición.

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.

Se habrá de acotar lo que se entiende por «datos de carácter meramente identificativos» que considero han de ser los que simple y llanamente identifiquen al sujeto sin arroparle de más datos, como domicilio, edad, estado civil, etc.

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.

Esta pauta incorpora tres elementos que han de inclinar el test a favor de preservar la protección de los datos: a) Cuando se refieran a menores de edad: la protección de sus datos adquiere especial relevancia por sus condiciones subjetivas en cuanto a su capacidad de entender y discernir sobre su derecho fundamental (23); b) Cuando los datos puedan afectar a su seguridad; y c) Cuando los datos puedan afectar a su intimidad.

Primera y única vez que aparece en el texto de la LT la referencia a la «intimidad». No puede soslayarse que existen, y no pocos, datos personales que no tienen la consideración de «especialmente protegidos» pero que pueden afectar a la vida privada (24), y la LT, guarda silencio y los condena al ejercicio ponderativo o test del daño. Así podemos citar los datos de los que sean responsables Administraciones tributarias y se relacionen con el ejercicio de sus potestades tributarias o aquellos que, no siendo «especialmente protegidos» contengan un conjunto de datos de carácter personal que ofrezcan una definición de las características o de la personalidad de los ciudadanos y que permitan evaluar determinados aspectos de la personalidad o del comportamiento de los mismos.

Considero que debe actuarse con prudencia, por su posible menoscabo que pueda irrogarse al titular de esos datos personales. En estos casos deberá valorarse la intensidad y trascendencia de lo adecuada, apropiada, esencial, necesaria e inevitable que resulte esta información para el fin de la transparencia, o la concurrencia de otros derechos en la solicitud que deban ser atendibles sin socavar los derechos del afectado. En este contexto resulta plausible que el legislador haya incorporado una serie de criterios o mecanismos que auxilien al operador jurídico en esa tarea ponderativa que exige igualmente el art. 4.1 LOPD, pues todavía existen espacios en que el derecho a la protección de datos y otros derechos se desconocen.

Ese ejercicio ponderativo no puede desconocer que estos datos, aun no siendo especialmente protegidos, deben tener un límite a fin que se garantice el respeto a todo individuo de un espacio en el que pueda desarrollar su personalidad sin intromisiones externas, en especial de los poderes públicos. También comprende el derecho de toda persona a conducir libremente su vida. La garantía de este derecho conlleva una necesaria concatenación con otros derechos (secreto de las comunicaciones —que no solo alcanza la correspondencia postal— inviolabilidad del domicilio, reputación y propia imagen (25), etc.). También alcanza al respeto a la vida familiar, a la integridad física y psíquica del individuo en su ámbito privado (ejemplo derecho al com-

- (23) Se ha de tener presente que a efectos de datos personales el mayor de 14 años dispone de las condiciones de madurez para consentir por sí mismo el tratamiento de sus datos.
- (24) Término este el de «vida privada» que el TEDH ha dado el más amplio sentido de tal modo que ha afirmado que entran en el campo de protección del art. 8 CEDH la recogida, almacenamiento o difusión de datos personales relativos a actividades profesionales o económicas, ya que la vida privada no se limita a un círculo íntimo, sino que debe englobar, en cierta medida, el derecho a desarrollar sus relaciones con sus semejantes, y no hay ninguna razón de principio para excluir las actividades profesionales o comerciales de la noción de vida privada en la medida en que es en el trabajo donde la mayoría de las personas tienen las mayores ocasiones de estrechar sus lazos con el mundo exterior, de tal forma que no es necesario que se trate de informaciones «sensibles».
- (25) Sentencia 24-06-2004 Carolina von Hannover Alemania.

portamiento sexual en su vida privada). En casos de duda, como apunta GUICHOT REINA (26): «deberá realizarse un ejercicio ponderativo, valorando si la demanda de acceso no encubre una mera investigación *ad personam* carente de legitimidad y totalmente huérfana de conexión con el principio de transparencia, esto es, una finalidad incompatible, en terminología de la LOPD».

Finalmente importa destacar que cuando la divulgación sea legítima, por ampararlo un interés superior, por hallar encaje en los supuestos precedentemente apuntados, el tratamiento posterior de los datos obtenidos queda sujeto a la normativa de protección de datos. Esto es, que un eventual intento de ulterior difusión pública del dato en cuestión al que se ha accedido de esta forma exigirá el consentimiento del titular del dato (art. 15.5 LT en correspondencia a lo que previene el art. 11.5 (27)LOPD).

## IX. ACCESO PARCIAL

El art. 16 de la LT regula el acceso parcial disponiendo que «En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el art. 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida» (28).

La LOPD ya mantiene un procedimiento de disociación, a fin de posibilitar el tratamiento de la información, de modo que la que se obtenga no pueda asociarse a persona identificada o identificable (29). En ese contexto el art. 11 de la LOPD, que regula el régimen de la cesión de datos, previene que «Si la comunicación se efectúa previo procedimiento de disociación, no será aplicable lo establecido en los apartados anteriores».

## X. PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

### 1. Solicitud de acceso

El apartado 3 del art. 17 dispone que «El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud.»

En cuanto a la ausencia de motivación, el precepto acoge el criterio del art. 4 (30) del Convenio del Consejo de Europa de 18-06-2009 al prescindir de acreditar interés alguno para el

(26) «Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas 2011».

(27) Art. 11.5 LOPD «Aquel a quien se comuniquen los datos de carácter personal se obliga, por el solo hecho de la comunicación, a la observancia de las disposiciones de la presente Ley».

(28) Este precepto se inspira en el art. 5.6 del Convenio del Consejo de Europa de 18-06-2009: «Una autoridad pública que rechaza el acceso total o parcial a un documento oficial deberá dar las razones de la denegación».

(29) Art.3.f) LOPD Procedimiento de disociación: «todo tratamiento de datos personales de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona identificada o identificable» y 5.e) RDLOPD Dato disociado: «aquél que no permite la identificación de un afectado o interesado».

(30) Art. 4: «Solicitudes de acceso a los documentos públicos: 1) Un solicitante no podrá ser obligado a dar sus razones para tener acceso a un documento oficial. 2) Las Partes pueden otorgar a los solicitantes el derecho a mantener su anonimato, excepto cuando la identificación sea esencial para procesar la petición».



acceso a la información, incluso la norma comunitaria contempla la posibilidad que el solicitante mantengan su anonimato (31).

La generosidad en que la LT hace residir la titularidad de este derecho y la ausencia de motivación para su ejercicio vienen enderezadas a fomentar la participación ciudadana en orden a conseguir los favorables efectos que comporta en toda sociedad democrática y no se concibe como mecanismo tutelar para la salvaguarda de derechos o intereses propios.

Las formalidades para realizar peticiones se limitan a lo esencial para poder procesar la petición inspirándose en criterios de celeridad, simplicidad y antiformalismo, así como en el art. 4.3 del citado Convenio del Consejo de Europa que establece que deberán limitarse estas a lo esencial para poder procesar la petición.

### 1.1. Causas de inadmisión

Dispone la LT, en su art. 18.1, que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes siguientes:

a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general

Evidentemente si la información todavía no ha sido generada o publicada, y por consiguiente se encuentra en fase de elaboración o de publicación general, no puede ser suministrada.

b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas

La norma sigue la pauta común de excluir la citada documentación de carácter preparatoria. Importa destacar que el artículo alude a «informes internos». El carácter que se ha de reputar a dichos informes exige conectar con el propósito de esta causa que alude a información de naturaleza auxiliar o de apoyo. En ese contexto una cabal interpretación de este precepto ha de conllevar que los informes preceptivos, como lo son, entre otros, los que alude el art. 82.1 *ab initio* de la LRJPAC «A efectos de la resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por disposiciones legales...» no pueden tener cabida en la expresión «informes internos» y por tanto no constituye, la solicitud que así los requiera, causa de inadmisión. El legislador, a través de dicha desafortunada expresión sugiere, a mi juicio, aquellos informes que no siendo preceptiva su emisión, el órgano decida por conveniencia reclamarlos. O bien quien los emite no los formula en cumplimiento de un precepto normativo que así lo exige y lo hace a efectos de ilustrar o auxiliar al destinatario del mismo ante la posible toma de decisiones (32).

c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración

Aquella información que exija una elaboración, no queda comprendida en el derecho de acceso a la información pública. Lo que no significa que no se pueda solicitar y suministrar, pero

(31) Solo Finlandia admite explícitamente una solicitud anónima.

(32) Lo que en el ámbito local acontece, por ejemplo, ante la emisión de informes, que en materia económico-financiera o presupuestaria se le soliciten a la Intervención por la Presidencia o por un tercio de los Concejales –art. 4.1.h) del RD 1174/1987– o la emisión, por la Secretaría, de informes previos en aquellos supuestos en que así lo ordene el Presidente de la Corporación –art. 3.a RD 1174/1987–.

no en el marco jurídico de los favorables efectos de la LT. El acceso a la información se refiere a esta, tal y como está configurada en la documentación y así consta, sin requerir su divulgación una necesaria y previa acción de tratamiento en orden a su reelaboración. (33)

d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente

A fin de evitar que el acceso a la información instada en una solicitud, se pueda denegar con la sola invocación de la falta de conocimiento del órgano en poder del cual obre la misma, la LT exige que el órgano que acuerde la inadmisión en base a este supuesto, tiene la obligación de indicar, en la resolución, el órgano que, a su juicio, es competente para conocer la solicitud (34). Se orienta esta exigencia a obstaculizar un uso abusivo e injustificado de esta causa de inadmisión, que cercenaría el ejercicio de un derecho constitucionalmente reconocido y trasladaría además al ciudadano las consecuencias negativas que la complejidad organizativa de las Administraciones Públicas contemporáneas implica (35). Evidentemente, si el órgano receptor de la solicitud de información, conoce el órgano en poder del cual se halle ésta, la remitirá al competente e informará de esta circunstancia al solicitante (36).

e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley

Cabe preguntarse ¿cuándo se debe entender que concurre abuso? ¿Por el número de solicitudes, que pueda impedir u obstaculizar el normal funcionamiento de la Administración? ¿Por ser repetidas del mismo documento? ¿Por presentarse en lapsos cortos por el mismo solicitante, por referirse a peticiones que exija un esfuerzo desproporcionado la búsqueda de la información...? (37) No alude el artículo a solicitudes irrazonables (38) más allá de una justificación que conecte con el propósito de transparencia.

## 2. Tramitación

Cuando una solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución. (39) Supuesto que atiende a la presentación de solicitudes imprecisas o incompletas.

### *Audiencia a terceros*

(33) En cuanto a la distinción entre acceso a la información y la elaboración de otra nueva, puede resultar orientativa la consulta de la STS de 5 de noviembre de 1999 o la STSJ de Castilla la Mancha, de 1 de junio de 2000, si bien en el marco del acceso a la información por los corporativos.

(34) Art. 18.2 LT

(35) Apartado cuya incorporación fue sugerida por el Consejo de Estado en su dictamen de 19-07-2012.

(36) Art.18.1 LT.

(37) Señala GUICHOT REINAS «El análisis de la Comisión pone de manifiesto que en determinados países puede rechazarse una solicitud claramente irrazonable, como en Suecia, Suiza o Reino Unido; Austria, cuando la información es accesible por otros medios; Bélgica y Francia, cuando la solicitud se refiere a un número excesivo de documentos y tiene por única finalidad la de perturbar el funcionamiento de la autoridad en cuestión; Bulgaria, cuando la misma información le ha sido facilitada al mismo solicitante en el periodo de seis meses inmediatamente anterior a la nueva solicitud;...; Hungría e Irlanda, cuando la solicitud es frívola o maliciosa. Se han añadido otras razones como la vaguedad de la información solicitada (Islandia), la intención vejatoria (Portugal y Austria), la no indicación de ninguna de las razones legalmente previstas para solicitar información (Estonia)» Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas. 2011.

(38) El Convenio del Consejo de Europa de 18-6-2009, contempla en su art. 5.5 «Una petición para acceder a un documento oficial puede ser rechazada: si la petición es manifiestamente irrazonable».

(39) Art. 19.2 LT.

La solicitud de información, en no pocas ocasiones, puede, su revelación al solicitante, comprometer derechos o intereses de terceros. A este supuesto, y siempre que estos terceros se encuentren debidamente identificados, la LT exige que se les conceda un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación (40).

Constituye esta previsión una auténtica audiencia en el procedimiento del tercero afectado, cuya inclusión en el texto legal es tributaria al Dictamen del Consejo de Estado. La proyección práctica del derecho de acceso, exige examinar con qué intensidad y trascendencia cada uno de los derechos encontrados resulta afectado, a fin de obtener una pauta que permita, dando preferencia a uno u otro, la resolución del conflicto mediante su subsunción en ella. Previsión que está en armonía con el art. 10 del RDLOPD: «...será posible el tratamiento o la cesión de los datos de carácter personal sin necesidad del consentimiento del interesado cuando . El tratamiento o la cesión tengan por objeto la satisfacción de un interés legítimo del responsable del tratamiento o del cesionario amparado por dichas normas, siempre que no prevalezca el interés o los derechos y libertades fundamentales de los interesados previstos en el art. 1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre.»

Si se produce la oposición de un tercero a que se facilite la información, y aun así la resolución permite el acceso, deberá motivarse. Si bien dicho acceso solo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido el mismo, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información. Extremo este se le indicará expresamente al interesado, esto es, que el efectivo acceso solo tendrá lugar cuando haya transcurrido el citado plazo (41).

### 3. La resolución: plazo y carácter del silencio

¿Quién resuelve y decide sobre el derecho de acceso a la información, otorgándolo de manera completa, parcial o bien denegándolo —en estos dos últimos supuestos de modo motivado—? corresponde al sujeto que la hubiere elaborado o generado la información en su integridad o parte principal, y no a quien se dirige la solicitud, aunque obre en su poder. En este último caso, el receptor de la solicitud la remitirá aquel para que decida sobre el acceso (42).

#### 3.1. Notificación de la resolución a terceros afectados que lo hayan solicitado

La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado (43) en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

(40) Art. 19.3 LT.

(41) Art. 20.2 LT.

(42) Art. 19.4 LT.

(43) Art. 20.1 LT.

### 3.2 Plazo

El plazo de resolución que se establece de un mes, puede revelarse como insuficiente en numerosos casos, incluso en aquellos en que se haga uso de la posibilidad de ampliación antes mencionada (44). El texto legal no ha acogido la recomendación del Consejo de Estado de valorar el establecimiento de un plazo más amplio, toda vez que un plazo excesivamente breve o irreal puede conducir a situaciones de incumplimiento generalizado, habida cuenta del carácter negativo del silencio. Por otra parte cuando la mera indicación de la existencia o no de la información supusiera la vulneración de alguno de los límites al acceso se indicará esta circunstancia al desestimarse la solicitud (45).

#### 3.3. Silencio negativo (46)

Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada (art. 20.4 LT). Esta concreta opción por el carácter negativo del silencio administrativo ya fue objetada por muchos de los sujetos y entidades que participaron en el trámite de consulta pública electrónica (47).

Comparto el criterio del Consejo de Estado, en cuanto que esta solución legislativa adoptada, no siendo la más satisfactoria, resulta lógica y adecuada a Derecho, por cuanto que el especial objeto sobre el que se proyecta el derecho de acceso, que es la información pública, puede versar sobre una multiplicidad de actividades públicas y puede incluir en muchos casos datos relativos a materias o a terceros dignos de una especial protección.

El derecho constitucional que reconoce el art. 105.b) CE y que al amparo del mismo se desarrolla la LT puede potencialmente entrar en conflicto con otros derechos e intereses (el derecho a la intimidad, el derecho al honor o el derecho a la protección de datos de carácter personal, así como el secreto profesional, la propiedad intelectual o la protección del medio ambiente, entre otros) que, en determinados supuestos, hayan de prevalecer sobre aquel. Siendo ello así, no cabe admitir la posibilidad de que, como consecuencia de la falta de resolución expresa en plazo de una solicitud de acceso, esos derechos puedan resultar vulnerados. La sola necesidad de protegerlos frente a la posibilidad de que puedan verse afectados o vulnerados como consecuencia de la estimación presunta de las solicitudes de acceso a la información pública justifica *per se* la regla del silencio negativo.

El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá, como determina el art. 20.6 LT, la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora.

Finalmente las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública, conforme establece el art. 20.5 LT, son recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso-

(44) El Convenio del Consejo de Europa de 18-06-2009, establece en su art. 5.4: «Una petición de acceso a un documento oficial será atendida con prontitud. La decisión deberá ser resuelta, comunicada y ejecutada tan pronto como sea posible o dentro de un límite de tiempo razonable que ha sido especificado de antemano».

(45) Art. 20.3 LT.

(46) Que aunque el art. 43 de la LRJPAC consagra, con carácter general la regla del silencio positivo en los procedimientos iniciados a instancia de los interesados, permite que una norma con rango de ley establezca, como ha sido el caso en la LT, el silencio negativo siempre que concurran «razones imperiosas de interés general».

(47) El anteproyecto fue objeto de consulta pública electrónica del 26 de marzo al 11 de abril de 2012. Recibiendo un total de 78.107 visitas, habiéndose recibido 3.669 correos electrónicos con observaciones.

administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa prevista en el art. 24.

#### 4. La reclamación potestativa ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

La resolución, expresa o presunta, que decida en materia de acceso podrá ser recurrida mediante la interposición de reclamación, en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. Esta reclamación se interpondrá ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa, salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de la LT. La tramitación de la misma se acomodará a lo prevenido en materia de recursos en la LRJPAC (48).

Cuando la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros se otorgará, previamente a la resolución de la reclamación, trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas para que aleguen lo que a su derecho convenga.

La LT se aparta del tradicional régimen general de impugnación de actos administrativos e introduce la figura de la citada reclamación, potestativa y previa a la vía judicial, ante un organismo público autónomo y con plena independencia en el cumplimiento de sus funciones, que es el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, cuya regulación se acomete en el Título III de la LT. La composición del citado Consejo, mayoritariamente política, y la designación de la Presidencia, que tiene no pocas atribuciones y de gran calado (49), por el Gobierno, no se compadece adecuadamente con el carácter de independiente con que nace.

La LT ordena la publicidad, por medios electrónicos, de las resoluciones que dicte este Consejo, una vez notificada a los interesados. Publicidad que se efectuará previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran. Asimismo dispone que estas resoluciones se comuniquen al Defensor del Pueblo.

La creación de este Consejo para el conocimiento de estas reclamaciones, que, conforme al art. 23.1 de la LT, tendrán la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos de conformidad con lo dispuesto en el art. 107.2 de la LRJPAC, sigue la pauta europea de instituir autoridades de control en el acceso a la información pública (*ombudsman*, comisionado de la información, comité de acceso a los documentos.).

El plazo máximo para resolver y notificar la resolución se determina en tres meses (en el anteproyecto de ley era de un mes) transcurrido el cual, la reclamación se entenderá desestimada. Obsérvese que este organismo que ha de conocer la reclamación es distinto del que dictó la resolución impugnada, y por ello es razonable el plazo de tres meses. Y el silencio opera igualmente con carácter desestimatorio, lo cual se defiende por las mismas razones que se han apuntado anteriormente además que también halla fundamento en el art. 43.2 de la LRJPAC.

Este diseño de recursos que ha configurado la LT puede propiciar a los sujetos que deban resolver las solicitudes, a denegar muchas de ellas, basadas en una interpretación extensiva

(48) Art. 24 LT.

(49) Véase art. 38.2 LT.

(50) de la normativa de protección de datos, a fin que tal entendimiento lleve al solicitante a desistir, por no afrontar la carga de formular reclamación. Y para los que así lo hagan traspasar la «decisión» al Consejo y finalmente quien venga a resolver las peticiones del persistente ciudadano sea éste. En conclusión puede desplazar la decisión a este Consejo.

Por otra parte el Consejo no nace como institución especializada en la protección de los datos, como lo es la AEPD, sino que tiene por finalidad promover la transparencia de la actividad pública, velando por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardando el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. En definitiva alcanzar el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en la LT, como se desprende del elenco de funciones que le otorga el art. 38.1. Por ello podría producirse el caso de que al extender su competencia a la interpretación de los datos personales, se corra el riesgo (51) de que actúe en una lógica «defensiva» y lleve a cabo por ello una interpretación generosa y amplia del principio de transparencia y publicidad y aplique de manera restrictiva la normativa que disciplina la protección de datos personales.

## 5. Formalización y modalidad: Libertad de medio y gratuidad

El acceso a la información viene informado por el principio general de gratuidad (52), como así lo proclama el art. 5.5 LT. Sin perjuicio que la expedición de copias o la transposición de la información a un formato diferente al original puede dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable (art. 22.4 LT).

En cuanto a la modalidad de acceso a la información, sin perjuicio de lo señalado precedentemente, se efectuará preferentemente por vía electrónica o por el concreto medio que el interesado haya señalado. (53) Solo cuando a través de estos medios no resulte posible, se optará por otra vía: a) bien porque es el interesado quien le resulta imposible la vía electrónica, y por tanto no tiene más que señalar otro medio o b) Porque es la propia Administración la que tiene imposibilidad de ofrecer el acceso por vía electrónica o por el medio que el solicitante ha optado y elegirá otro, debiendo motivar tal imposibilidad, si bien no se dice que el medio elegido deba motivarse (54).

Destaca la amplitud que se le concede al solicitante en cuanto a la modalidad para acceder a la información, que es la que prefiera este. Criterio que debería aquilatarse también a la disponibilidad de medios de la Administración que deba suministrar la información, toda vez que se puede ofrecer motivadamente a través de otra modalidad. Pero sobre todo se echa en falta que la LT hubiera unido a la gratuidad y libertad de elección de medio, que asiste al solicitante, algún mecanismo normativo que cohesionara tal libertad con la necesidad que esta se armonice con criterios de menor coste y de sencillez tanto para el solicitante como para el sujeto obligado a ofrecer la información.

(50) Incluso en algunos casos torticera o interesadamente equivocada.

(51) «Que se ha hecho sentir en otros sistemas», cuando tal cometido se ha atribuido a la Autoridad de Control en materia de datos personales, como señala Emilio GUICHOT REINAS en «Transparencia y acceso a la información pública en España, análisis y propuestas legislativas. 2011».

(52) La LT no condiciona la gratuidad. El art. 10.1 Reglamento 1049/2001, establece que la consulta in situ, las copias de menos de 20 páginas de formato DIN A4 y el acceso directo por medios electrónicos o a través del registro serán gratuitos.

(53) La Administración está obligada a suministrarla en la modalidad elegida por el solicitante (art. 17.2.d) LT).

(54) El art. 20.2 LT exige que se motiven las resoluciones que concedan el acceso a través de una modalidad distinta a la solicitada.

Si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella (art. 22.3 LT). Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días (art. 22.1 LT).

## XI. CONCLUSIONES

1. El texto no presenta un nivel satisfactorio de rigor técnico normativo. Es significativo el carácter abierto, genérico e indeterminado de muchos de los preceptos, construcciones imprecisas, términos abstractos, que unido al carácter horizontal de la norma, que se proyecta sobre el conjunto del ordenamiento, así como a su amplio ámbito subjetivo de aplicación puede provocar un efecto perturbador de la seguridad jurídica y potencialmente susceptible de generar numerosos conflictos de interpretación o aplicación de algunas disposiciones. Lo que determina la incorporación a la norma de un elemento subjetivo o discrecional de apreciación.

2. No van a ser pocos los problemas interpretativos a los que deberá enfrentarse el operador jurídico, en especial en el ámbito local, donde la norma parece haber descuidado las especialidades propias del régimen local ante tan deslumbrante amplio ámbito subjetivo de aplicación.

3. Se echa en falta una rigurosa y adecuada tabla de derogaciones y vigencias, de modo que, en su caso, no se mantuvieran las especialidades carentes de necesidad o justificación. Lo que hubiera dotado mayor seguridad jurídica al texto en lugar de la pervivencia de regulaciones especiales de este derecho que se contienen en la DA 1 (55), que en cierto modo vacía de contenido la aspiración de la LT (56).

4. La propia exposición de motivos señala que «no se puede, por un lado, hablar de transparencia y, por otro, no poner los medios adecuados para facilitar el acceso a la información divulgada». No todos los entes locales disponen de la misma capacidad para cumplir la totalidad de obligaciones que derivan de la LT. El reducido tamaño y la escasez de medios que suelen padecer, especialmente algunas de ellas, puede convertir en excesivamente onerosas determinadas obligaciones y comprometer la aplicación práctica de esta Ley.

5. El texto se halla huérfano de severos y eficaces mecanismos en orden a disuadir su incumplimiento. Y se observa que algunos organismos, cuya conducta no ha sido del todo ejemplar, no se sometan al mismo régimen de exigencia que el resto de sujetos obligados ni se haya endurecido notablemente el marco jurídico de responsabilidad.

6. Llama la atención que si la LT, como señala su exposición de motivos «no parte de la nada ni colma un vacío absoluto, sino que ahonda en lo ya conseguido, supliendo sus carencias, subsanando sus deficiencias y creando un marco jurídico acorde con los tiempos y los intereses ciudadanos» no se acierta a comprender en un marco de cultura de la transparencia (57), la excesiva *vacatio legis* (dos años). Plazo que disponen las Entidades Locales y CCAA para adap-

(55) «1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo. 2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información. 3. En este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización.»

(56) Como acertadamente puso de manifiesto el Consejo de Estado, que la falta de referencia en el articulado de la LT a la existencia de regímenes especiales en materia de publicidad activa se fundamentó en el apartado 2 de la DA 1. Pero adviértase que en él se hace referencia únicamente a la normativa existente en materia de «acceso a la información pública», no a la que en la actualidad establece regímenes específicos de publicidad.

tarse a las obligaciones que dispone la LT. Otras normas con fuerza de ley, y tal vez de mayor exigencia, este período no ha sido tan generoso, y más cuando nada impide llevar a cabo, con anterioridad a dicho espacio de tiempo, la obligación, por ejemplo, de publicación de datos contractuales, como ya están haciendo en la actualidad no pocas entidades locales. Si bien la LT justifica, en su exposición de motivos, esta entrada en vigor escalonada atendiendo a las especiales circunstancias que conllevará la aplicación de sus diversas disposiciones, la verdad es que no las determina ni explícita.

7. Pautas de carácter práctico para el mejor tratamiento de la información pública: Para que el ejercicio del derecho de acceso, por los ciudadanos, a la información pública sea efectivo exige a la Administración adoptar una serie de actuaciones orientadas a establecer unas condiciones que garanticen la eficacia de tal derecho y que a su vez redundará en un incremento considerable de la transparencia de toda administración. Podemos pincelar entre otras:

– Reforzar la formación y asunción de la cultura de la transparencia en el servicio público: Formación y especialización a los responsables del tratamiento de la información, y en especial en tomar consciencia del cambio normativo, pues tan importante como es el paso dado por el legislador, lo será el cambio de paradigma y actitud. La Disposición Adicional 7 previene la aprobación, por el Gobierno, de un plan formativo en el ámbito de la transparencia dirigido a los funcionarios y personal de la Administración General del Estado, acompañado, a su vez, de una campaña informativa dirigida a los ciudadanos.

– Adecuada política de gestión/archivo/organización documental.

– Estructurar la información: Dotarla de un valor añadido a la información divulgada, con lo que se consigue un uso social de la misma y en consecuencia un aumento de la transparencia y de la participación.

– Inmediatez: Ubicar la información en las sedes electrónicas o páginas *web*, de forma inmediata.

– Accesibilidad/Reutilización (58).

– Estándares: Su empleo en la información facilitará la interoperabilidad.

Esta LT presenta una cuestión indubitada y es que no dejará a nadie indiferente. Para algunos la ley habrá frustrado grandes esperanzas depositadas en ella, la ley de transparencia, no habrá sido tan transparente como repetidamente se anunciaba. Para otros colectivos se habrá dado un avance importante, acorde con estos tiempos, al regular ampliamente, con mejor o peor acierto normativo, el derecho de acceso a la información pública. En cualquier caso, considero, que puede haber un consenso notable en admitir, que se ha dado un paso. Solo resta evaluar su aplicación práctica y efectiva que nos permita la obtención de conclusiones. Pacífico también resulta admitir que la última palabra la tendrá el ciudadano que tiene el no menos importante cometido, junto a los sujetos obligados por la ley, de vigorizarla.

(57) La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, comenzó a implantar una cultura de transparencia en consonancia con la necesidad de modernización de la Administración y la exigencia de reducción de cargas burocráticas y del empleo de los medios electrónicos para facilitar la participación, la transparencia y el acceso a la información.

(58) Art. 11 LT junto al de interoperabilidad.



# Reflexiones sobre el buen gobierno en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y su aplicación en el ámbito local

*Julio Leonardo Arias Martín*  
*Secretario-Interventor*

El presente artículo tiene por objeto hacer un breve análisis de urgencia sobre las previsiones relativas al llamado buen gobierno incluidas en la reciente Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno publicada en el BOE de 10 de diciembre de 2013. Se trata de analizar dichas previsiones desde el prisma local con la finalidad de detectar los posibles problemas jurídicos que se pueden plantear en la aplicación práctica

## SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. ÁMBITO DE APLICACIÓN SUBJETIVO.
- III. CONDUCTAS SANCIONADAS Y SANCIONES PREVISTAS.
- IV. ÓRGANO COMPETENTE Y PROCEDIMIENTO.
- V. REFLEXIÓN FINAL.

## I. INTRODUCCIÓN

En el BOE de 10 de diciembre de 2013 se ha publicado la tan esperada y anunciada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, conocida popularmente como Ley de Transparencia (en adelante LT). Esta ley se estructura principalmente en torno a un Título preliminar, que se limita a definir el objeto de la norma, y tres títulos. El Título I se dedica a la transparencia de la actividad pública, el Título II trata de lo que se ha denominado buen gobierno, regulándose en el Título III el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Pues bien, el propósito inicial del presente trabajo es analizar el contenido del Título II e intentar considerar desde una perspectiva eminentemente práctica su aplicación al mundo local y los principales problemas que en dicha aplicación se pueden encontrar.

Antes de entrar en el estudio del Título II llama la atención la propia rubrica, ya que no es usual que en las leyes contemporáneas se haga referencia a términos como «bueno», términos que están influidos directamente por consideraciones morales, éticas, ideológicas o incluso religiosas. Es decir, en la norma estudiada se hace una definición de lo

que se debe entender por buen gobierno desde una doble perspectiva. Por un lado se establecen en el art. 26 una serie de «principios de buen gobierno» que exigen una actitud activa por parte de las personas destinatarias de la norma para dar cumplimiento a dichos principios. Por otro lado se tipifican como infracciones administrativas una serie de conductas que se consideran contrarias al llamado buen gobierno. Por tanto, para que un gestor público considere que lleva a cabo una gestión que se pueda encuadrar como buen gobierno tiene que limitarse a hacer dos cosas, cumplir los principios del art. 26 y no incurrir en ninguna infracción de las tipificadas en los arts. 27, 28 y 29 de la ley. En definitiva, la ley define lo que se entiende por buen gobierno desde esta doble vertiente.

## II. ÁMBITO DE APLICACIÓN SUBJETIVO

Lo primero es precisar qué sujetos de derecho se encuentran obligados por las previsiones normativas contenidas en este Título II y en qué medida se encuentran obligados.

El art. 25 establece las personas vinculadas por las previsiones de dicho título en función de la Administración de la que se trate. Así, en la Administración General del Estado, las disposiciones normativas se aplican a los miembros del Gobierno, a los Secretarios de Estado y al resto de altos cargos. Señala el propio artículo que se consideran altos cargos los que tengan esta consideración en la normativa de conflicto de intereses. Así, habrá que acudir a la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado. Concretamente, el art. 3.2 de la mencionada norma define lo que se entiende por altos cargos en la Administración General del Estado de una forma clara y taxativa.

El art. 25.2 señala que se aplicarán las disposiciones normativas del Título II a los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local que sea de aplicación, tengan tal consideración incluidos los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales. Así, el problema viene cuando tratamos de definir lo que debemos entender por «alto cargo» en las entidades que integran la Administración Local. Por tanto, el primer paso es conceptuar lo que por «alto cargo» debemos entender, siendo necesario diferenciar entre los municipios del régimen común y el resto de entidades locales, por un lado, y los municipios a los que se le aplica el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL) por otro. En estos últimos es donde se pueden presentar más problemas interpretativos.

El art. 25.2, en lo que se refiere al ámbito local, hace dos precisiones:

1. Nos remite a la normativa local de aplicación para determinar que entendemos por «alto cargo».

2. Señala que, en cualquier caso, los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales tienen la consideración de sujetos vinculados por las previsiones del Título estudiado.

Así, podemos ir fijando conceptos y precisar que el Alcalde (o Presidente) y los miembros de las Juntas de Gobierno están plenamente vinculados por las disposiciones relativas al buen gobierno. Si nos fijamos se corresponden con los denominados «órganos superiores» en los Municipios del Título X de la LBRL.

El problema viene en dos supuestos que no están tan claros. En primer lugar los miembros de las corporaciones que están en la oposición y que no detentan responsabilidades de go-

bierno. En este caso, de acuerdo con el espíritu de la ley y a la vista de la regulación realizada en la misma, parece que pudiéramos concluir que no es de aplicación dicho régimen a los miembros de la oposición sin responsabilidades ejecutivas. Del contenido del art. 25.3 se puede deducir esta conclusión ya que establece que la aplicación de las disposiciones contenidas en el Título estudiado no afectarán, en ningún caso, a la condición de cargo electo que pudieran ostentar. Es decir, que la máxima sanción prevista en la ley es la destitución del cargo pero esta destitución no puede afectar a la condición de concejal o diputado que tenga el infractor.

En segundo lugar, tenemos que ver si se aplicaría a los denominados órganos directivos existentes en las grandes entidades locales, que tienen la condición de funcionarios en la práctica totalidad de los casos (por exigirlo así la normativa aplicable). Pues bien, desde mi punto de vista, tampoco se aplicarían las previsiones normativas estudiadas a los funcionarios, aunque tengan la condición de órgano directivo. Se llega a esta conclusión en base al argumento de que el régimen disciplinario de los funcionarios ya estaba previsto, y lo ha estado siempre, normativamente. Por tanto, la LT sería redundante si previera un régimen sancionador para los funcionarios cuando ya existen normas específicas que regulan su régimen disciplinario.

Además, la imposibilidad jurídica de aplicar las normas sancionadoras por analogía y el principio de reserva de ley y de tipicidad también apoyaría la no aplicación de estas disposiciones a los funcionarios locales.

Una cuestión interesante es la siguiente. El art. 25.2 remite a la normativa local la fijación de lo que debemos entender por «alto cargo». Esto nos lleva a preguntarnos si por vía de Reglamento Orgánico se podría determinar que un determinado órgano directivo tiene la consideración de alto cargo a los efectos previstos en la LT, resultándole de aplicación el régimen sancionador regulado en la misma. Desde mi perspectiva esto no sería posible apoyándonos de nuevo en el principio de legalidad en la fijación de las infracciones administrativas de carácter disciplinario establecido en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (art. 93 y 94).

Por tanto, y a modo de conclusión, podemos decir que dado que la ley habla de buen gobierno debemos entender que solo se encuentran vinculadas por las previsiones normativas las personas que ostenten responsabilidades de gestión, es decir, que gobiernen bien directa bien indirectamente. Debemos entender que ejercen este gobierno los órganos que tienen facultades decisorias que se pueden manifestar mediante actos administrativos que vinculen a la Administración y que pueden afectar a los ciudadanos. Es importante aquí, por tanto, la diferenciación realizada en el ámbito doctrinal entre Gobierno y Administración, ya que solo se aplicarán las previsiones de la ley a las personas que ejerzan esos potestades ejecutivas de gobierno. Así, podemos deducir que desde este punto de vista el ámbito de aplicación subjetivo queda circunscrito en el mundo local a los Alcaldes o Presidentes, Concejales-Delegados, Diputados-Delegados, y miembros de las Juntas de Gobierno Local.

### III. CONDUCTAS SANCIONADAS Y SANCIONES PREVISTAS

La ley articula las infracciones en tres grandes grupos. En primer lugar están las infracciones en materia de conflicto de intereses, en segundo lugar las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria y, por último, las infracciones disciplinarias.

El art. 27 señala que el incumplimiento de las normas de incompatibilidades o de las que regulan las declaraciones que han de hacer los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de

Título II será sancionado de acuerdo con la normativa de aplicación. En el caso de la administración local tendremos que acudir a lo previsto en la LOREG, concretamente en su art. 153, en lo relativo a las incompatibilidades poniéndolo en relación con el art. 76 de la LBRL. En lo que se refiere a las declaraciones tenemos que tener en cuenta lo establecido en el art. 75.7 de la LBRL, si bien en este último caso no se prevé ninguna sanción administrativa para el caso de incumplimiento de la obligación de presentar las correspondientes declaraciones. Esto, junto con la abundante jurisprudencia que fija la doctrina de que no se puede impedir que un electo tome posesión de su cargo so pretexto de la falta de presentación de la correspondiente declaración, resta mucha eficacia a la norma. Dado que en este punto se remite a normativa preexistente, la LT carece aquí de toda virtualidad innovadora.

El art. 28 se refiere a las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria. Dada la exhaustividad con la que el artículo tipifica las infracciones, me remito a su lectura. Simplemente quisiera hacer un breve comentario. Si nos fijamos en las actuaciones tipificadas vemos que se podrían resumir en:

– Infracciones derivadas de ciertos incumplimientos de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (y del Real Decreto Ley 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales).

– Infracciones derivadas de ciertos incumplimientos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Como digno de mención tenemos que señalar que se tipifica la realización de gastos sin crédito suficiente, la omisión del trámite de intervención previa de gastos o la omisión del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos. Aunque la eficacia práctica de estas normas en el ámbito local va a estar muy condicionada, como veremos más adelante, el simple hecho de que se tipifique me parece importante, ya que no está de más que una norma con rango de ley censure estas conductas que hasta ahora no tenían una respuesta clara por parte de la ley.

Por otro lado, es importante destacar que todas las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria son tipificadas por la ley como muy graves, lo que da una idea de la importancia que a las mismas le ha querido dar el legislador, otorgándoles el máximo grado de gravedad.

Por último, el art. 29 tipifica las llamadas infracciones disciplinarias, clasificándolas en infracciones muy graves, graves y leves. Estas infracciones se configuran como un elenco de actuaciones cuya reprobación se considera necesaria y que se refieren a la actuación general del sujeto en cuestión.

Esto en cuanto a la tipificación. Refiriéndonos ya a las sanciones previstas tenemos que, según el art. 30, las infracciones leves se sancionan con una amonestación, si bien es cierto que la comisión de tres infracciones leves en un año constituye una infracción grave.

La comisión de infracciones graves conlleva bien que se declare el incumplimiento y su publicación en el Boletín Oficial correspondiente o la no percepción de la correspondiente indemnización por cese del cargo.

Para las infracciones muy graves se prevé como sanción las dos previstas para las infracciones graves (de forma acumulativa) junto con la destitución del cargo y la prohibición de ser

nombrado alto cargo o asimilado durante un período de 5 a 10 años. En este último caso se plantea si esta prohibición se aplica solo en la Administración donde el sujeto ha sido sancionado o se aplica a todas las Administraciones Públicas. Si no se crea algún registro de infractores será muy difícil controlar que un sancionado en un Ayuntamiento no pueda ser nombrado alto cargo de una Comunidad Autónoma u otros supuestos similares. Cuando se vaya aplicando la ley y se vayan produciendo pronunciamientos jurisprudenciales podremos ver cómo se van solventando estos temas.

El art. 30 también regula la graduación de las sanciones. En relación a la aplicación o no de este régimen a los funcionarios nos encontramos otro dato aquí que nos lleva a pensar que no se aplica a los funcionarios. La ley se remite al art. 131.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC. Por otro lado, la propia Ley 30/1992 nos dice en su art. 127.3 que sus disposiciones no se aplican a la potestad disciplinaria de las Administraciones Públicas. respecto del personal a su servicio. Así tenemos otro argumento más para afirmar que el Título II de la LT no es aplicable a los funcionarios, aunque tengan la consideración de cargos directivos.

Por último, el art. 30 exige que cuando los hechos puedan ser constitutivos de delito se pondrán en conocimiento de la Fiscalía y se suspenderá el procedimiento sancionador hasta que finalice el penal, en consonancia con el principio *non bis in idem*, principio constitucional que debe respetar todo el sistema sancionador en el derecho español.

#### IV. ÓRGANO COMPETENTE Y PROCEDIMIENTO

El art. 31 regula lo relativo al órgano competente y procedimiento.

En cuanto al procedimiento, tenemos que señalar que según el artículo mencionado el procedimiento siempre se iniciará de oficio, bien por iniciativa propia, como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia de los ciudadanos. Resulta por tanto relevante que cualquier ciudadano puede denunciar, estableciendo la ley una acción pública sin que se pueda exigir una legitimación activa concreta. En mi opinión es relevante, ya que una vez se haya formulado denuncia el órgano competente para resolver tendrá que decidir sobre la admisión o inadmisión a trámite, debiendo motivarse el acto y siendo este susceptible de control jurisdiccional.

En relación con esto es importante también indicar que entre las competencias atribuidas al Presidente de Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, reguladas en el art. 38.2 de la LT, se establece la de instar el inicio del procedimiento sancionador previsto en el Título II de la LT. Se indica que en caso de que el órgano competente decida no incoar el procedimiento deberá motivar dicha decisión.

En lo que se refiere al procedimiento en sí, el art. 31 señala que la responsabilidad será exigida en procedimiento administrativo instruido al efecto, sin que se indique el procedimiento a seguir. Se plantea, por tanto, la cuestión de si es aquí de aplicación el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora o sería aplicable la normativa en materia disciplinaria de los funcionarios públicos aplicada por analogía. Parece lógico aplicar el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, ya que este solo excluye su aplicación en materia disciplinaria del personal al servicio de las Administraciones públicas. Otro dato que me lleva a deducir esto es que la Junta Electoral Central sigue en los procedimientos sancionadores administrativos el Real Decreto 1398/1993. Por

tanto, en la tramitación de los procedimientos derivados de la comisión de las infracciones en materia de incompatibilidades en el ámbito local se seguiría este procedimiento por la Junta Electoral Central. No tiene mucha lógica, por tanto, que se aplique otro tipo de procedimiento en los demás supuestos previstos en el ya mencionado Título II.

En cuanto al órgano competente, nos vamos a centrar en el ámbito local. Así el art. 31.2 señala que cuando los presuntos responsables sean personas al servicio de la Administración local tanto la incoación como la resolución del procedimiento se darán por los órganos que tengan atribuidas estas funciones en aplicación del régimen disciplinario propio de las Entidades Locales.

Es decir, debemos acudir a la LBRL para determinar el órgano competente para iniciar y resolver el expediente. A la vista de lo previsto en dicha norma podemos concluir que la competencia para iniciar y resolver los expedientes sería del Alcalde o Presidente de la Corporación. Pudiéndose discutir el título legal de esta atribución, está claro que, al final entraría en juego la atribución residual del art. 21.1.s) de la LBRL. Además se podría aplicar de manera analógica lo previsto en el art. 78.4 de la LBRL que establece que los Presidentes de las Corporaciones podrán sancionar con multa a los miembros de la misma en determinados casos. Por tanto, podemos concluir que la competencia sería del Alcalde o Presidente.

Esto en cuanto a los municipios de régimen común y resto de Entidades Locales. En lo que se refiere a los municipios a los que se les aplica el Título X de la LBRL la conclusión es diferente ya que el art. 127.1.i) establece claramente la atribución a la Junta de Gobierno Local en relación con el ejercicio de la potestad sancionadora.

## **V. REFLEXIÓN FINAL**

A modo de conclusión podemos decir que, a pesar de los problemas de índole práctica que se van a plantear, sobre todo en el mundo local, la consideración de la LT en su conjunto no puede ser si no positiva. Y es que, refiriéndonos al Título II, no se le puede negar que ha conseguido que una serie de actuaciones ilegales que en principio quedarían impunes tengan ahora un mínimo reproche en la vía administrativa. Esto es objetivamente positivo ya que hasta ahora a esas actuaciones no se le daban la importancia que se debiera. Pongo por ejemplo el tema de los reparos de Intervención o la falta de fiscalización. Aunque todos los gestores públicos saben que ir en contra de lo informado en un reparo o no darle la tramitación establecida es ilegal, sin embargo, la falta de contestación jurídica a esta conducta conseguía la ineficacia de las normas, es decir, que las normas no conseguían su finalidad.

No obstante lo anterior, en el mundo local es de muy difícil aplicación lo previsto en este Título II. No debemos olvidar que hemos concluido que solo sería de aplicación a los Alcaldes o Presidentes, Concejales-Delegados, Diputados delegados, y miembros de las Juntas de Gobierno Local. Es difícil imaginar en la España actual que un Alcalde inicie un procedimiento sancionador contra sí mismo o contra las personas que él nombra directamente, admitiendo una cierta responsabilidad política y legal. Salvo en lo supuestos en que políticamente convenga veo poco probable que esto ocurra. Sin embargo, nos quedan algunas garantías como las denuncias que pueden presentar los ciudadanos y las comunicaciones del Presidente de Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. La exigencia de que el Alcalde tenga que decidir mediante resolución motivada la admisión o inadmisión a trámite ya supone que, por lo menos, va a existir

una nueva garantía. En caso de que se resuelva la inadmisión a trámite se deberá motivar minuciosamente, ya que este acto es susceptible de ulterior control jurisdiccional.

Además, el Alcalde o Presidente es el competente para nombrar a los Tenientes de Alcalde, Vicepresidentes, Concejales y Diputados delegados y miembros de la Junta de Gobierno. Es decir, que en caso de que se observe el incumplimiento de lo previsto en la LT el Presidente podrá optar por iniciar expediente sancionador, con lo que ello conlleva, o proceder al cese del sujeto en cuestión por pérdida de confianza, sin necesidad de motivar el acto. Esta segunda vía beneficia, por regla general, al Presidente, ya que evita repercusiones políticas y mediáticas y evita, por otro lado, la necesidad de tramitar un expediente sancionador y la posibilidad de que la resolución del mismo sea recurrida jurisdiccionalmente por el sancionado. Pero también beneficia al infractor ya que este cese evita las demás consecuencias previstas en la LT (publicación en el Boletín, imposibilidad de obtener puestos, etc.).

Por tanto, para concluir, podemos decir que para garantizar la eficacia de la LT, es decir, que consiga los objetivos propuestos, es necesario que todos los actores inmersos en su ámbito de aplicación tengan una actitud responsable y cumplidora. La verdadera trascendencia de la LT se verá con el paso del tiempo y viendo los resultados que esta ha tenido o la falta de los mismos. Debemos esperar para realizar conclusiones con mayor profundidad más allá de las que aquí hemos hecho y que se derivan de una primera y apresurada lectura del texto. El tiempo irá determinando lo aciertos y errores de esta innovadora norma.





laleydigital.es

# INTEGRA

La única aplicación  
que une sus 3 herramientas de trabajo  
**Word, Outlook y laleydigital.es**



**CÓMODO:** Encuentre todo lo que necesita de laleydigital.es sin salir de su Word® u Outlook®



**SEGURO:** Copie y pegue los contenidos de laleydigital.es en su documento desde una única pantalla



**EFICIENTE:** Enriquezca sus escritos generando links automáticos de sus citas de legislación y jurisprudencia

DESCUBRA TODAS  
LAS FUNCIONALIDADES  
DE INTEGRA EN:

[laleydigital.laley.es/Integra](http://laleydigital.laley.es/Integra)



Con la colaboración de:



Microsoft

## INTEGRA

Una ventaja más por ser  
cliente de laleydigital.es

DESCÁRGUESE INTEGRA en [laleydigital.laley.es/Integra](http://laleydigital.laley.es/Integra)

Si aún no es cliente de  
**laleydigital.es**

Ahora le damos la oportunidad  
de probarla

**¡ENTRE YA!**





5.<sup>a</sup>  
Edición

# El procedimiento para la exigencia de la responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas



**5% de DESCUENTO  
por compras  
en Internet**

PRECIO: ~~90 €~~ + IVA

**AHORA:**

**85,50 € + IVA**

## Normativa, jurisprudencia, doctrina y formularios

➔ Herramienta muy útil para moverse en el campo de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública; y ésta edición, en particular, ha incidido en las cuestiones de mayor conflictividad teórica y práctica.

Se estructura partiendo de la necesaria referencia a la normativa reguladora de esta institución, apoyada en la jurisprudencia y doctrina científica. Contiene también unos formularios que, sin duda, serán útiles a la hora de tramitar un procedimiento de esta naturaleza.

➔ **AUTOR:** Tomás Cobo Olvera

➔ **Incluye CONTENIDOS ON-LINE**

➔ **Páginas:** 368 / **Encuadernación:** Cartoné / **ISBN:** 978-84-16018-54-3

**ADQUIERA HOY MISMO SU EJEMPLAR:**

**Servicio de Atención al Cliente:**

902 250 500 tel. / e-mail: [clientes@wke.es](mailto:clientes@wke.es)

O bien en nuestra tienda en internet: <http://tienda.wke.es>

 **Wolters Kluwer**



# Transparencia y buen Gobierno



Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

- ➔ Todas las claves jurídicas y políticas, para entender por qué es fundamental para el buen funcionamiento de la democracia y de las instituciones españolas avanzar hacia una cultura de la transparencia.
- ➔ **Auténtico ensayo sobre la situación político-institucional en España**, porque son nuestras instituciones (la Corona, partidos políticos, Administraciones Públicas, etc.), los sujetos obligados, en un contexto calificado de «malestar en la democracia».

Ficha técnica versión papel:

Páginas: 528 / Encuadernación: Tapa dura / ISBN: 978-84-902-0328-6



**COORDINADORAS:**  
Elisa de la Nuez Sánchez-Cascado y Carlota Tarín Quirós

**Versión papel con 5% de dto.**

PVP: ~~86,54 €~~ (+IVA)

**AHORA: 82,21 € (+IVA)**

**Versión digital (smarteca)**

**74,38 € (+IVA)**



Tu biblioteca profesional al alcance de un clic

La solución que te permite trabajar con tu biblioteca digital profesional en cualquier momento y lugar.



Consulta, actualiza, trabaja y adquiere las últimas novedades desde cualquier ordenador o tablet con un simple clic. Compatible con todos los sistemas operativos.



**ADQUIERA HOY MISMO SU EJEMPLAR:**

**Servicio de Atención al Cliente:**

902 250 500 tel. / e-mail: [clientes@wke.es](mailto:clientes@wke.es) / [www.laley.es](http://www.laley.es)

Internet: <http://tienda.wke.es> • smarteca: [www.smarteca.es](http://www.smarteca.es)

