



Consejo
Económico y Social
de Castilla y León

La Transparencia Pública en Castilla y León

El principio rector de la
regeneración democrática y
del crecimiento económico

Marta Méndez Juez

Primer accésit

2015



Consejo
Económico y Social
de Castilla y León



UNIVERSIDAD
DE BURGOS



universidad
de león



UNIVERSIDAD
DE SALAMANCA
CAMPUS DE EXCELLENCIA INTERNACIONAL



Universidad de Valladolid

PREMIO DE INVESTIGACIÓN



I. COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

C. OTRAS DISPOSICIONES

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN

RESOLUCIÓN de 19 de febrero de 2016, del Presidente del Consejo Económico y Social de Castilla y León, sobre la adjudicación del Premio de Investigación del CES de Castilla y León y de las Universidades Públicas de Castilla y León (Burgos, León, Salamanca y Valladolid), edición 2015.

Vista la convocatoria del Premio de Investigación del CES de Castilla y León y de las Universidades Públicas de Castilla y León (Burgos, León, Salamanca y Valladolid), edición 2015 publicada en el «B.O.C. y L.» n.º 149, de 4 de agosto de 2015.

Visto el acuerdo unánime del Jurado constituido en cumplimiento de lo dispuesto en la Base Cuarta de la Convocatoria («Proceso y criterios de selección»), efectuada por Resolución de 29 de julio de 2015, del Presidente del Consejo Económico y Social de Castilla y León.

RESUELVO:

Primero.– Premio de Investigación. Declarar desierto el Premio de investigación.

Segundo.– Accésit. Conceder dos Accésit:

Accésit Primero. Conceder el primero de los accésit al trabajo titulado «La Transparencia Pública en Castilla y León. El principio rector de la regeneración democrática y del crecimiento económico», presentado por D.^a Marta Méndez Juez, Doctora en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Burgos.

Accésit Segundo. Conceder el segundo de los accésit al trabajo titulado «Los Museos de Castilla y León ante el reto de la Web Social. Un estudio exploratorio de la relación museo-usuario en el ciberespacio», presentado por D.^a Raquel Martínez Sanz, Doctora en Periodismo por la Universidad de Valladolid.

Tercero.– De acuerdo con lo establecido en la adenda relativa a la cláusula quinta del convenio específico de colaboración entre el Consejo Económico y Social de Castilla y León y las Universidades Públicas de Castilla y León para el impulso de premios conjuntos de investigación en los ámbitos social, económico y laboral, la gestión económica de los accésits concedidos será tramitada de forma centralizada por el CES.

Notifíquese a los participantes y publíquese en el «B.O.C. y L.».

Valladolid, 19 de febrero de 2016.

El Presidente,

Fdo.: GERMÁN BARRIOS GARCÍA

La Transparencia Pública en Castilla y León

El principio rector de la
regeneración democrática y del crecimiento económico



2015

La Transparencia Pública en Castilla y León

El principio rector de la regeneración democrática y del crecimiento económico

Trabajo presentado al Premio de Investigación del Consejo Económico y Social de Castilla y León (Edición 2015)

Convocado por *Resolución de 29 de Julio de 2015 de su Presidente*, y publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 149, de 4 de Agosto de 2015.



Consejo Económico y Social
de Castilla y León

Octubre de 2015

Índice Sistemático

Índice Sistemático.....	1
Abreviaturas utilizadas.....	4
Resumen Ejecutivo.....	5
INTRODUCCIÓN.....	9
I.- OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN.....	20
I.1.-Objetivos.....	22
I.2.-Metodología.....	26
I.3.-Marco Teórico.....	28
II.- EL OBJETO DE ESTUDIO: LA TRANSPARENCIA PÚBLICA EN CASTILLA Y LEÓN.....	46
II.1.-La finalidad de servicio público: administrado, cliente y ciudadano.....	47
II.2.-Origen y evolución de la transparencia pública en Castilla y León: un principio rector en la política y la economía de la Comunidad.....	55
II.3.-La Ley 3/2015, de 4 de Marzo de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León: oportunidades y retos.....	67

III.- LA APORTACIÓN DE LA TRANSPARENCIA PÚBLICA A LA REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA.....87

III.1.-La importancia del derecho a la información pública por parte del ciudadano: su configuración legal en Castilla y León.....88

III.2.-El ciudadano como protagonista de la acción pública: su participación individual y colectiva en Democracia.....119

III.3.-El valor de la ética pública en la actualidad.....133

IV.- LA APORTACIÓN DE LA TRANSPARENCIA PÚBLICA AL CRECIMIENTO ECONÓMICO.....140

IV.1.-La política de reutilización de datos del Sector Público: algunos avances significativos en Castilla y León.....145

IV.2.-El principio de colaboración:163

IV.3.-Del crecimiento al desarrollo económico: la Gobernanza como modelo de gestión pública.....174

V.- ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA PARA LOGRAR QUE LA TRANSPARENCIA PÚBLICA SEA EFECTIVA EN EL DESARROLLO POLÍTICO, SOCIAL Y ECONÓMICO DE SUS CIUDADANOS.....186

V.1.-Principales propuestas de mejora en el ámbito socio-técnico de las instituciones.....188

V.2.- Principales propuestas de mejora en el ámbito político-cultural de las instituciones.....197

V.3.-Principales propuestas de mejora en el ámbito de control de las instituciones.....206

PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN.....	210
Índice de Tablas.....	216
Índice de Gráficos.....	217
Anexo Bibliográfico.....	218
Anexo Documental.....	228
Anexo Legislativo.....	231

Abreviaturas utilizadas

AA.PP	Administración Pública
AEMTA	Asociación de Empresas de Trabajo Asociado. Sociedades Laborales de Castilla y León.
ASAJA	Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores.
CC.OO	Sindicato Comisiones Obreras.
CE	<i>Constitución Española de 1978.</i>
CECALE	Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León.
CESCyL	Consejo Económico y Social de Castilla y León.
FCTACyL	Federación de Cooperativas de Trabajo de Castilla y León.
LOFAGE	<i>Ley 6/1997, de 14 de Abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.</i>
LTAB	<i>Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Derecho de Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.</i>
LTPCyL:	<i>Ley 3/2015, de 4 de Marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.</i>
LRJ-PAC	<i>Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.</i>
TICs	Tecnologías de la Información y de la Comunicación.
UCCL	Unión de Campesinos de Castilla y León.
UCE	Unión de Consumidores de Castilla y León.
UGT	Sindicato Unión General de Trabajadores.
UPA-COAG	Alianza de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos.

Resumen Ejecutivo

Circunscrito en la disciplina politológica y basado en una metodología mixta, la investigación por título “*La Transparencia Pública en Castilla y León. El principio rector de la regeneración democrática y del crecimiento económico*”, tiene por objeto revisar el enfoque que se está dando en Castilla y León a la apertura institucional, y cómo tal aspecto puede incidir en el progreso de la Comunidad Autónoma. En concreto, el estudio resalta la importancia que adquiere la transparencia político-administrativa en la región, pues sin ella no sería posible desarrollar, en plenitud, el denominado Gobierno Abierto y, además, resultaría inviable incorporar a la realidad regional el concepto de Gobernanza como nuevo modelo de gestión pública. Toda crisis conlleva cambio y todo cambio, oportunidad de éxito. Desde el principio de la transparencia, la regeneración democrática y el crecimiento económico son dos indicadores que, analizados en profundidad, puedan darnos la clave a la hora de introducir muchas de las reformas que son necesarias para que Sociedad, Gobierno y Mercado, interconecten de la manera más eficaz posible y se consigan los mejores resultados para el bienestar general en Castilla y León.

El Gobierno Abierto (*Parte I*), ofrece a los ciudadanos una posibilidad única e irrepetible de sentirse los protagonistas de su propia vida pública y de ocupar el lugar que realmente les corresponde en la esfera común, en tres sentidos: a) facilitándoles información abierta y accesible sobre lo que hacen las instituciones de la Comunidad Autónoma, lo que deciden o cómo se organizan –transparencia–; b) brindándoles los instrumentos necesarios para que participen en el proceso de elaboración de las políticas y de los programas públicos –Participación–; y c) aprovechando el conocimiento y la experiencia surgida del trabajo común de las organizaciones y de la sociedad en beneficio del ciudadano –Colaboración–. La concreta regulación jurídica que lleven a cabo las Autonomías al desarrollar normativamente los aludidos preceptos, va a marcar

diferencias significativas en el ejercicio de los derechos y de los deberes individuales y colectivos de la sociedad en cada ámbito territorial.

La presente investigación utiliza diversas fuentes legislativas y estudios de percepción ciudadana, haciendo una especial mención al origen y la evolución de la transparencia pública en Castilla y León (*Parte II*), hasta llegar a analizar el contenido específico de la reciente *Ley 3/2015, de 4 de Marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León*, dictada al amparo de la conocida *Ley estatal 19/2013, de 9 de Diciembre*, y de sus análogas regionales.

La insatisfacción ciudadana por los rendimientos negativos de las instituciones y de sus dirigentes ante su incapacidad para resolver problemas sociales básicos, invitan a la reflexión sobre las técnicas de gestión de lo público y sobre la viabilidad de las estructuras y de los procesos organizativos en las Administraciones Públicas. A su vez, el descontento generalizado está tornando en una verdadera desafección social, expresada desde el desapego de los ciudadanos con respecto al sistema político, desde el desinterés hacia la política, desde las percepciones de ineficacia personal ante la política y los políticos y los sentimientos combinados de impotencia, indiferencia y aburrimiento, lo cual afecta directamente a la legitimidad democrática y a la búsqueda de soluciones con las que superar los efectos adversos de una democracia representativa puesta en tela de juicio. El primero de los indicadores a tratar, la regeneración democrática (*Parte III*), va a abordarse desde tres perspectivas concretas: a) el derecho ciudadano a la información pública; b) el derecho ciudadano a la participación; y c) la exigencia de ética a los servidores públicos.

Además de una crisis social y política, estamos sufriendo aún las consecuencias de una crisis económica como resultado de otras demasías, como la liberalización del sector financiero y su falta de regulación adecuada, el exceso de liquidez monetaria, la inexistencia de prioridades de gasto por parte de los gobiernos o la falta de medida y contención presupuestaria, entre otras. Desde tal

euforia financiera, se ha distorsionado la percepción del riesgo de los mercados y de las economías familiares, llevando a un exceso de apalancamiento que, sumado al sobreendeudamiento de éstas, ha dado lugar a burbujas, tanto inmobiliarias como de otro tipo de activos, que han precipitado la crisis global económica y financiera. El segundo de los indicadores a tratar en el presente estudio, el crecimiento económico (*Parte IV*), ofrece una alternativa productiva viable con el denominado sector infomediario, y va a abordarse desde tres perspectivas diversas: a) la política de reutilización de datos del sector público; b) el principio de colaboración; y c) el desarrollo y la gobernanza.

Por último (*Parte V*), se realizarán algunas propuestas socio-técnicas, político-culturales y de control con las que mejorar y enriquecer la regulación jurídica y la práctica institucional de la transparencia pública en Castilla y León, entendiendo que ésta debe constituirse como un principio vertebrador del progreso social y del desarrollo económico en la Comunidad Autónoma, que involucre y favorezca a todas las esferas de la realidad. Así, la principal **conclusión** del estudio es que la transparencia pública en Castilla y León se muestra como un resultado natural en la evolución de nuestro modelo democrático, que ha llegado tarde pero para quedarse, que es fruto de un ejercicio profundo de reflexión colectiva, capaz de impregnar la voluntad de los decisores y de los ciudadanos, que no se queda en un mero catálogo de buenas intenciones, sino que constituye un modelo social y económico viable para esta nueva época en la forma de entender el poder público.

INTRODUCCIÓN

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

La pérdida de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano, la proliferación de nuevas demandas sociales cada vez más complejas, la magnitud del déficit público en los países más avanzados, fenómenos como la desregulación, flexibilidad y privatización que se expanden con gran rapidez, la descentralización y desconcentración funcional y orgánica de las organizaciones, el veloz desarrollo de la llamada Sociedad Tecnológica y la preocupación por el control y la rendición de cuentas de los ejecutivos, han sido algunos de los factores que han derivado en la preocupación por asumir técnicas y procesos nuevos con los que mejorar la gestión de lo público y con los que lograr su sinergia con el sector privado.

La Ciencia Política puede entenderse como la disciplina que se encarga del estudio de las actividades que rigen el destino de los seres humanos en colectividad, como aquella que centra su atención en el estudio de los factores que posibilitan la cohesión social y legitiman el ejercicio de poder público, de quien es titular la soberanía popular (Canales Aliende, 2002; Baena del Alcázar, 1985; Capo Giol, 1990; Villoria Mendieta, 2010, entre otros). En tal sentido, la Administración

Pública constituye una de las áreas de trabajo prioritarias de la Ciencia Política, pues por su mediación entre las instituciones y la sociedad, cumple una clara finalidad de normar la conducta humana y de dirigir el cambio y superar la incertidumbre que rodea al ciudadano en la actualidad. La transparencia pública es un elemento básico de las Administraciones Públicas y, por ende, de la Ciencia Política, por cuanto ésta “*permite acercarnos a la comprensión de lo sucedido y de lo que acontece, teniendo en cuenta una doble consideración: la dependencia de la información y el pluralismo inherente a su interpretación*” (Caminal Badía, 1996:19).

La presente investigación pretende abordar uno de los temas de mayor relevancia en nuestros días, y que tiene clara influencia en el poder ejecutivo, en el poder legislativo y en el poder judicial autonómicos y en el resto de la Sociedad y del Mercado. En la actualidad, una de las prioridades en las agendas de los gobiernos y uno de los elementos que suscita mayor interés mediático, es la transparencia pública. Este concepto tan manido y de latente profusión, pese a no ser reconocido expresamente en el constitucionalismo español, no resulta novedoso en la Historia de las civilizaciones. Autores ilustrados como Jeremy Bentham, sostuvieron que la transparencia pública quedaba íntimamente unida a la libertad de expresión y de imprenta de que goza todo ser humano, tal y como quedó reflejado en el artículo 11 de la *Declaración de Derechos del Ciudadano de 1789*. En el ámbito de la Unión Europea, fue la *Declaración nº 17 del Tratado de Maastrich* suscrito en 1992 la que incluyó, por vez primera, la transparencia pública en el Ordenamiento Jurídico supraestatal. Posteriormente, los Estados miembros fueron incorporando, directa o indirectamente, la transparencia a sus respectivos ámbitos de actuación, si bien Malta, Chipre y Luxemburgo se han quedado rezagados en este sentido.

En España, aunque esta materia ya ha sido incluída en diferentes normas de forma sectorial y dispersa (sobre todo, en aquellas de índole económica), la entrada en vigor de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Derecho de Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*,

ha propiciando el reconocimiento esencial, aunque tardío, a la transparencia pública desde tres hechos que nunca una democracia debió desconocer: a) que la apertura de la actividad pública es imprescindible para lograr la buena salud del sistema político-administrativo; b) que la información sobre los asuntos de interés general es propiedad de los ciudadanos, en cuyo nombre y beneficio se ejerce el poder público; y c) que se debe exigir responsabilidad para todas aquellas personas que desarrollan actividades de relevancia pública, delimitándose las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

De este modo, la Disposición Final 8ª de la aludida Ley, deja claro que la materia de transparencia queda circunscrita al ámbito competencial reconocido en el artículo 149 punto primero, apartados 1º, 13º y 18º de la Constitución Española, donde se enumeran algunas de las competencias exclusivas del Estado. Sin embargo, ello no es óbice para que, según lo dispuesto en el artículo 137 de la Carta Magna, las Comunidades Autónomas puedan desarrollar una competencia legislativa propia sobre transparencia pública en su ámbito territorial, siempre y cuando lo hagan conforme a lo dispuesto en la norma estatal.

En Castilla y León, ha habido varios hitos que han marcado el devenir de la apertura institucional, pero la transparencia pública ha encontrado su acomodo en la *Ley 3/2015, de 4 de Marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana*, dictada al amparo de la aludida *Ley 19/2103, de 19 de Diciembre*, y tomando como ejemplo a sus análogas normativas regionales aprobadas con anterioridad. En tal sentido, la transparencia constituye una exigencia social de primer orden y debe ser un principio democrático exponencial, que puede producir cambios sustanciales en todas las esferas de la realidad institucional y económica, y que puede conducir hacia una cultura organizativa diferente, caracterizada por la apertura de los procesos, los medios y los resultados del poder público a los ciudadanos.

Pero, ¿qué es la transparencia pública? ¿Qué implicaciones trae consigo? ¿Por qué afecta de manera vertebradora y transversal a cualquier sector de actividad política, social, económica o laboral en la Comunidad Autónoma? En el presente trabajo se intenta dar una cumplida respuesta a estos interrogantes, destacando que ésta –la transparencia–, no debe ser vista como una finalidad en sí misma, sino como el medio necesario que garantice y haga efectivo el cumplimiento de los derechos y las libertades ciudadanas individuales y colectivas, y de las obligaciones y los deberes institucionales. La transparencia posibilita que los ciudadanos estén al día del qué, cómo y para qué se llevan a cabo las actuaciones del poder público, que confíen en los centros de decisión política, que participen en la definición e implementación de las acciones gubernamentales, que evalúen el rendimiento de éstas y de los responsables al frente de las estructuras de poder, que crean en quiénes les dirigen y en la manera de hacerlo, que retomen la certidumbre en un escenario de continuo cambio y adaptación y que mejoren el rendimiento global de sus sectores de actividad.

Un Gobierno Abierto se basa en la transparencia, la participación y la colaboración ciudadanas, así como la Gobernanza, como modelo de gestión pública, precisa de la total conexión entre la Sociedad, la Autonomía y el Mercado desde la apertura y la confianza mutuas. Tal es así que Canales Aliende (2013:57), sostiene que la democracia debe suponer *“una sociedad civil fuertemente estructurada, asociada, en la que finalmente el Estado sea un medio y no un fin, al servicio de la ciudadanía”*. La transparencia consigue, por tanto, hacer realidad tal propósito, pues las instituciones político-administrativas son sólo uno de los actores protagonistas del desarrollo social y económico de Castilla y León, ya que precisan relacionarse con el resto de actores para conseguir prestar el mejor servicio al ciudadano. Así, debe tenerse en cuenta que resulta decisivo abordar una serie de cambios institucionales para poder emprender un cambio económico viable y sostenible en la Comunidad Autónoma, que facilite el progreso social y que no condicione el cumplimiento eficaz del interés general. Y ello puede lograrse a través del cumplimiento efectivo de

la transparencia pública, pues ello facilita la apertura del sistema político y promueve prácticas de reciprocidad entre los diversos actores, que generan resultados positivos en su acción conjunta.

El primero de los indicadores a tratar vinculado directamente con la transparencia pública, es la regeneración democrática, el cual va a abordarse desde tres perspectivas concretas: a) el derecho ciudadano a la información pública y su concreto desarrollo normativo en Castilla y León; b) el derecho ciudadano a la participación y su inclusión en la aludida *Ley 3/2014, de 4 de Marzo*; y c) la exigencia de ética a los servidores públicos castellanos y leoneses. Sin duda, la transparencia pública “*nos posibilita, medir el grado de autoconfianza, madurez, eficacia, buen hacer y proceder*” (García-Moreno Rodríguez, 2011:263) de cualquier Estado. Y, desde ella, el derecho a la información pública es uno de sus máximos exponentes y es su principal valedor en democracia.

La información se ha convertido en la materia prima básica con la que transformar otros productos elaborados. Sin información, sin este recurso dinámico que fluye constantemente en todos los ámbitos de la vida, no resulta posible realizar ninguna actividad personal o profesional, siendo para ello necesario obtener datos, poder intercambiarlos y acceder a las fuentes que los custodian. Por ello, la información es la piedra angular sobre la que se asienta nuestra vida individual y colectiva y sentimos la necesidad constante de conocer para decidir, para emprender, para participar, para fiscalizar, para trabajar, para desarrollarnos. Los ciudadanos pueden así conocer la información pública, bien de manera activa ejerciendo su derecho a acceder a ella, o bien de manera pasiva, puesto que las propias instituciones están obligadas a publicarla.

Por otra parte, el derecho fundamental a la participación (artículo 23 CE), así como la obligación de los poderes públicos de facilitarla a todos los ciudadanos en su vida política, económica, cultural y social, precisa que las instituciones se den a conocer y se muestren cercanas y abiertas, dejando atrás prácticas opacas muy enraizadas hasta el momento, en la cultura organizativa

de nuestro país. La transparencia facilita, de este modo, la participación social en los asuntos de interés general y favorece la calidad y la legitimación democrática. En este sentido, Castilla y León ha sido una Comunidad Autónoma pionera en España, y ha adoptado un marco jurídico común de derechos ciudadanos a través de la *Ley 2/2010, de 11 de Marzo*, entre los que se encuentran el derecho de acceso a la información y la participación ciudadanas.

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

El segundo de los indicadores a tratar en el presente estudio, el crecimiento económico, ofrece una alternativa productiva viable con el denominado sector infomediario, y va a abordarse desde tres perspectivas diversas: a) la política de reutilización de datos del sector público en Castilla y León; b) el principio de colaboración, un elemento imprescindible en un mundo globalizado como en el que vivimos; y c) el desarrollo económico y social en la Comunidad Autónoma promovido por un nuevo modelo de gestión pública cual es la gobernanza, el cual implica a todos los sectores de la región y precisa de una absoluta sinergia entre la Sociedad, la Autonomía y el Mercado.

En concreto, la reutilización de la información generada por la Administración Pública constituye una de las actividades de mayor impacto en nuestros días, ya que es una fuente de primer

orden en el desarrollo social y económico de cualquier Estado. Cumpliendo con lo establecido en la *Directiva 2003/98/CE, relativa a la Reutilización de la Información del Sector Público*, el legislador estatal español ha aprobado la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre* y el *Real Decreto 1495/2011, de 24 de Octubre*, en los que se define reutilización como: “*el uso de documentos que obran en poder de las Administraciones y organismos del Sector Público, por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública*”¹. En Castilla y León, la propia *Ley 3/2015, de 4 de Marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana*, es la que contiene la regulación específica en tal materia.

Los poderes públicos realiza una labor de vital importancia, ya que son quienes crean, recogen, tratan, almacenan y difunden información a mayor escala en España, la cual tiene gran interés para dos tipos de actores: para las propias entidades públicas, al crear nodos de interoperabilidad administrativa en los que las organizaciones intercambian los datos que poseen y ofrecen así servicios al ciudadano de más calidad; y para las entidades privadas, al optimizar recursos y facilitar la actividad profesional de éstas. La reutilización de la información pública crea valor a los datos recogidos para una finalidad concreta, multiplicando su funcionalidad para la consecución de otros intereses públicos y también privados.

Como recoge el estudio MEPSIR², el valor económico del mercado de la reutilización, calculado según la cifra de negocio de las actividades generadas en este ámbito –y a la que se le resta el coste de adquisición de dicha información–, oscila entre los diez mil y los cuarenta y ocho mil millones de euros, lo que origina un valor medio de unos veintisiete mil millones de euros dicho

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

² “*Measuring European Public Sector Information*” (MENSPPIR), es un estudio encargado por la Comisión Europea en el año 2006, para medir el impacto de la reutilización de la información pública en los Estados miembros de la Unión.

mercado en la Unión Europea. Por resumirlo de alguna manera, el valor que tiene en el mercado comunitario la reutilización de la información pública fluctúa en torno al uno por ciento del total de su Producto Interior Bruto.

En el caso concreto de España, el citado estudio prevé que la reutilización traiga consigo la creación de un nuevo sector productivo basado en dicha finalidad reutilizadora, que puede generar más de dos mil cuatrocientos millones de euros y cuarenta y cinco mil empleos a diez años vista. Estas cifras han sido corroboradas por estudios posteriores de consultorías privadas, las cuales han analizado cómo la información pública es un activo de insuperable valor para cualquier negocio y el motor para la actividad económica de cualquier país avanzado. Más recientemente y para el caso concreto de nuestro país, se está elaborando, con carácter anual, *Estudios de Caracterización del Sector Infomedial en España*³, en los que se define como sector infomedial al conjunto de empresas –tanto a las que se han creado con esta finalidad como las que sólo poseen un área específica dedicada a tal fin, si ser éste su principal negocio–, que generan productos y servicios para su comercialización a terceros a partir de la información que recogen del Sector Público.

En Castilla y León, tanto la publicación de datos abiertos por parte de las instituciones político-administrativas, como la actividad comercial que las empresas realizan con ellos, cada vez va siendo más notoria y relevante. Sin embargo, aún quedan muchos aspectos por cubrir, si se quiere conseguir un mercado competitivo capaz de fortalecer la posición económica de la Comunidad Autónoma en el sector infomediarío. En la presente investigación, se podrán observar algunas de las principales líneas de mejora, desde una perspectiva politológica y jurídica.

³ Dichos Estudios anuales son elaborados por la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Energía y Turismo y por el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información, con el asesoramiento y colaboración de Asesores y Consultores en Administraciones Públicas (ACAP) en el desarrollo del trabajo de campo y el análisis de los resultados. El último Estudio se ha elaborado en el año 2014.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León, con una extensión de 94.224 Km², es la más extensa, no sólo de España, sino del conjunto de la Unión Europea. Representa el 18,6% del territorio nacional y el 2,9% del espacio comunitario. Integrada por nueve provincias (Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora), la Comunidad castellana y leonesa tiene que conjugar las oportunidades que ofrece su vasto territorio, con la cada vez menor tasa de población que habita en la región. Supone todo un reto para los decisores públicos fijar, integrar, incrementar y atraer residentes en las zonas urbanas y rurales de la Comunidad, creando los atractivos económicos y laborales necesarios para motivar su estancia en el territorio. El sector infomediario puede resultar de gran interés para la Autonomía, pues es capaz de superar las vicisitudes de localización geográfica y poblacional de un determinado territorio, para desarrollar su potencial en el Mercado a través del uso de las TICs.

Tabla 1.- Variación interanual de la población en Castilla y León respecto a la estatal (2014-2015)

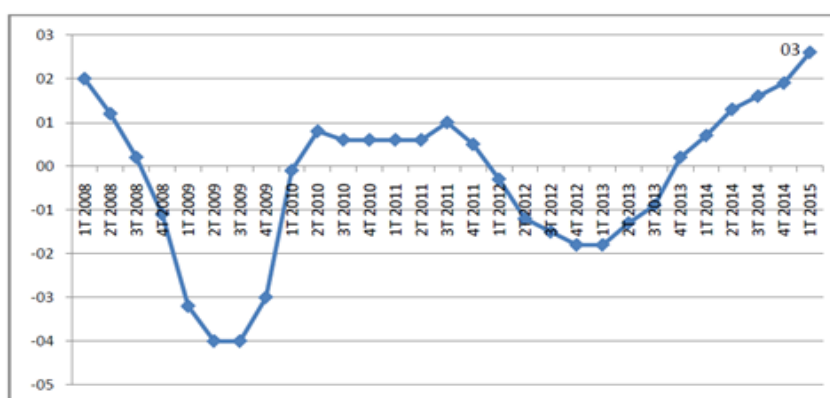
Provincia	01/01/2014	01/01/2015	Variación interanual	
			Absoluta	Relativa
Ávila	167.015	164.760	-2.255	-1,35%
Burgos	366.900	363.885	-3.015	-0,82%
León	484.694	478.974	-5.720	-1,18%
Palencia	167.609	166.001	-1.608	-0,96%
Salamanca	342.459	339.167	-3.292	-0,96%
Segovia	159.303	157.312	-1.991	-1,25%
Soria	92.221	90.985	-1.236	-1,34%
Valladolid	529.157	526.223	-2.934	-0,55%
Zamora	185.432	183.434	-1.998	-1,08%
* Castilla y León	2.494.790	2.470.741	-24.049	-0,96%
ESPAÑA	46.771.341	46.600.949	-170.392	-0,36 %

Fuente: Informe del avance de la explotación estadística del padrón continuo a 1 de Enero de 2015, elaborado por la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda de la Junta de Castilla y León.

Si adversas son las condiciones socio-geográficas de la Comunidad, tampoco resultan demasiado alentadoras las condiciones económico-laborales en Castilla y León. El paro registrado en la región en septiembre de 2015, se cifró en 190.001 personas, lo que supone un aumento de 730 personas respecto al mes anterior, aunque un descenso de 21.523 personas respecto al mes de septiembre de 2014. Y, más concretamente, el paro descendió, respecto al mes anterior, en tres de las nueve provincias castellanas y leonesas (Valladolid en 2,78%, Zamora en 1,72% y Burgos en 0,11%)⁴.

Si se toma como indicador de referencia el Producto Interior Bruto de la Comunidad, éste registró un crecimiento interanual del 2,6% en el primer trimestre de 2015, cifra que se sitúa en 0,7 puntos porcentuales por encima de la tasa registrada en el último trimestre de 2014.

Gráfico 1.- Evolución trimestral del Producto Interior Bruto en Castilla y León (2008-2015)



Fuente: página 7 del Cuaderno de Actualidad Económica y Social nº 12 del Consejo Económico y Social (Septiembre de 2015).

Las prioridades de futuro para Castilla y León son claras y los ciudadanos exigen a los responsables públicos respuestas para mejorar su desarrollo social, político, económico y laboral⁵.

⁴ Tal y como queda reflejado en la *Ficha de Actualidad* del Consejo Económico y Social de Castilla y León, de 2 de octubre de 2015.

⁵ Conviene poner de manifiesto que para el 86,7% de los ciudadanos españoles, las decisiones del Gobierno autonómico afectan a su bienestar y al de su familia mucho o bastante, tal y como se extrae de la pregunta 25 del Trabajo nº 3034 correspondiente al XXXI Estudio sobre Opinión Pública y Política Fiscal en España de Julio de 2014, elaborado por el Centro de Investigaciones Sociológicas. Sin embargo, la Pregunta 1 del Trabajo nº 3072 correspondiente al Estudio

Regeneración democrática y crecimiento económico sólo pueden lograrse desde la transparencia pública, pues la apertura de los procesos, de los medios y de los resultados de la actividad de nuestras instituciones, mejora la calidad y la legitimidad de nuestro sistema político, a la vez que ofrece una alternativa económica para el sector infomediario en la región.

Nada de lo que nos es común, nos debe resultar ajeno. Vivimos un tiempo de crisis pero, a diferencia de lo que ha ocurrido en otras épocas, ahora estamos mejor preparados para superar las vicisitudes que tal situación conlleva, tenemos más y mejores recursos para hacerla frente y contamos con la experiencia y el aprendizaje de superar estos y otros retos mayores. La técnica y la práctica juegan a nuestro favor si sabemos compaginarlas bien y si sabemos extraer, de su puesta en común, las mejores herramientas con las que afrontar el futuro. La transparencia pública, a la vez que hace posible la apertura y la cercanía del Gobierno y de la Administración de Castilla y León a la Sociedad y al Mercado, favorece las oportunidades de desarrollo y de crecimiento de los diversos sectores de actividad de la Comunidad Autónoma. Todos tenemos un gran reto.

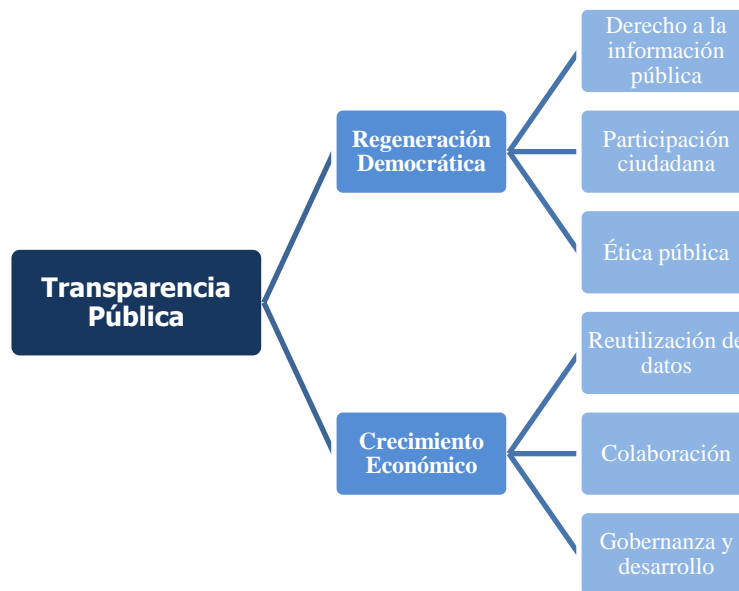
I.- OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

El presente trabajo de investigación pretende revisar el enfoque que se está dando en Castilla y León a la implantación del Gobierno Abierto, haciendo especial hincapié en el marco jurídico que, unido a la voluntad política manifestada por los responsables públicos, delimita la correcta aplicación de éste. Desde la aprobación del *Memorando sobre el Gobierno Abierto* del Presidente Barack Obama en Enero de 2009, entendemos que el gobierno del presente y del futuro debe basarse en tres principios fundamentales: transparencia, participación y colaboración. Así, el propósito de esta investigación se centra en analizar la importancia que tiene la transparencia en todo el proceso, pues es ésta requisito imprescindible para que pueda implantarse exitosamente un modelo de Gobierno Abierto en la Comunidad Autónoma, y cómo el no considerarlo a la hora de poner en práctica los otros dos principios –el de participación y el de colaboración–, desvirtúa su finalidad, produce grandes diferencias entre las Autonomías y contribuye a la formación de ejecutivos regionales a varias velocidades. La transparencia pública, además de favorecer la regeneración democrática, facilita el crecimiento económico impulsando el sector de actividad infomediario en la Comunidad, lo cual revierte en una mejor calidad de vida para los ciudadanos castellanos y leoneses.

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

El presente estudio incluye un objetivo principal de investigación, cual es el análisis del origen, de la evolución y de la situación actual de la transparencia pública en Castilla y León, como uno de los pilares sobre los que se asiente el Gobierno Abierto de la Comunidad. Unido a este objetivo principal, se reúnen después, en dos bloques diferentes pero estrechamente comunicados, otros objetivos a alcanzar: a) por una parte, aquellos que hacen alusión a la necesidad de desarrollar la transparencia pública en la regeneración democrática de Castilla y León; b) por otra parte, aquellos relacionados con la implicación de este principio en el crecimiento económico de la región. Así, la investigación se centra en analizar las transformaciones que han de llevarse a cabo en el marco institucional y normativo, para regenerar el sistema político, así como de comprobar el efecto que dichos cambios producen en el sector económico. Por último, se ofrece una serie de propuestas de mejora, en tres ámbitos distintos, que puede facilitar la apertura institucional y el desarrollo económico en la Comunidad.

Gráfico 2.- Síntesis general de la investigación



Fuente: elaboración propia.

I.1.-Objetivos

A) Objetivos relacionados con la **transparencia pública** (*Parte II de la investigación*).

- 1) Entender la importancia que adquiere la transparencia pública en el Estado Social y Democrático de Derecho y hasta qué punto ésta incide en la Sociedad, en el Estado y en el Mercado actuales.
- 2) Distinguir la tipología y las diferentes manifestaciones en que se puede dar la transparencia pública en el ámbito social y jurídico.
- 3) Analizar el origen y la evolución de la transparencia pública en Castilla y León y comparar su posición respecto al resto de Comunidades Autónomas en España.
- 4) Desarrollar los principales aspectos que introduce la *Ley 3/2015, de 4 de Marzo, de Transparencia y Participación de Castilla y León*.

B) Objetivos relacionados con la **regeneración democrática** (*Parte III de la investigación*).

- 1) Entender el derecho a la información pública como principal valedor de la transparencia pública en España.
 - a. Describir lo que se entiende por información pública en España.
 - b. Analizar los sujetos obligados a facilitar la información pública.
 - c. Comparar el contenido específico de la *Ley 3/2015, de 4 de Marzo* en materia de información pública, con el resto de normativas autonómicas.

- 2) Explicar cómo la participación ciudadana es un derecho que sólo puede ser efectivo desde la transparencia pública.
 - a. Describir lo que se entiende por participación ciudadana, ya sea ésta individual o colectiva en España.
 - b. Analizar su importancia en la realidad social del momento.
 - c. Comparar el contenido específico de la *Ley 3/2015, de 4 de Marzo* en materia de participación, con el resto de normativas autonómicas.

- 3) Desarrollar el contenido de la ética como uno de los requerimientos más destacables en los empleados públicos castellanos y leoneses desde el principio de transparencia.
 - a. Distinguir la ética, la moral y los valores en el contexto de las organizaciones.
 - b. Analizar cómo la transparencia desintegra prácticas corruptas en las instituciones desde la transparencia pública.
 - c. Comparar el contenido específico de la *Ley 3/2015, de 4 de Marzo* en materia de ética pública, con el resto de normativas autonómicas.

- 1) Explicar cómo la apertura de la información por parte de los poderes públicos, facilita la política de reutilización de datos y, con ella, el desarrollo del sector infomedial en Castilla y León.
 - a. Describir lo que se entiende por reutilización de datos públicos.
 - b. Analizar los rasgos más característicos del sector de actividad infomedial.
 - c. Comparar el contenido específico de la *Ley 3/2015, de 4 de Marzo* en materia de reutilización, con el resto de normativas autonómicas.

- 2) Desarrollar el contenido específico del principio de colaboración, como uno de los máximos impulsores del crecimiento económico en la Comunidad Autónoma.
 - a. Describir lo que se entiende por colaboración y distinguirlo de otros principios de organización y de funcionamiento.
 - b. Establecer las premisas necesarias para que la colaboración facilite el crecimiento económico en Castilla y León.

- 3) Analizar cómo la gobernanza, como nuevo modelo de gestión pública, facilita las sinergias entre el Estado, la Sociedad y el Mercado, y fomenta el crecimiento económico de la Comunidad Autónoma desde la transparencia.
 - a. Definir el concepto de gobernanza como nuevo modelo a implantar en la Comunidad Autónoma.
 - b. Distinguir el crecimiento económico y el desarrollo económico en Castilla y León.

Tabla 2.- Objetivos de la investigación

OBJETIVOS	Principales	Secundarios
A) Transparencia pública	A.1) Importancia	
	A.2) Tipología	
	A.3) Origen y evolución	
	A.4) Normativa	
B) Regeneración democrática	B.1) Derecho a la información	B.1a). Concepto B.1b). Ámbito subjetivo B.1c). Comparativa autonómica
	B.2) Participación ciudadana	B.2a). Concepto B.2b). Importancia B.2c). Comparativa autonómica
	B.3) Ética pública	B.3a). Concepto B.3b). Corrupción B.3c). Comparativa autonómica
	C.1) Reutilización de datos públicos	C.1a) Concepto. C.1b) Sector Infomedial C.1c) Comparativa autonómica
	C.2) Principio de colaboración	C.2a) Concepto C.2b) Premisas
	C.3) Gobernanza	C.3a) Concepto C.3b) Desarrollo y crecimiento

Fuente: elaboración propia.

I.2.-Metodología

La investigación por título “*La Transparencia Pública en Castilla y León. El principio rector de la regeneración democrática y el crecimiento económico*”, es de tipo científica, por cuanto se trata de un proceso con el que se quiere lograr avances en una determinada línea de interés, utilizando para ello un método determinado. Aplicada a una realidad social concreta –el Gobierno Abierto- y con el objeto de encontrar soluciones y respuestas que puedan mejorar su implantación en un contexto específico –Castilla y León-, la presente investigación se vale del Método Científico para cumplir con sus objetivos, descubrir las formas de existencia de los procesos objetivos y desentrañar las conexiones internas y externas de la transparencia pública con otro ámbitos de la realidad social. Este Método incluye una serie de etapas que hay que recorrer para obtener un conocimiento válido, desde el punto de vista científico, utilizando para ello instrumentos que resulten fiables.

La comparación se postula como el procedimiento más apropiado para utilizar en el análisis empírico de situaciones en las que el número de casos bajo estudio es tan pequeño -como es este caso-, que impide la utilización de otro tipo de análisis como pudiera ser el estadístico (Lijphart 1971)⁶. De este modo, la comparación se presenta aquí como una estrategia analítica con fines no solamente descriptivos sino también explicativos, como un procedimiento orientado, fundamentalmente, a poner una hipótesis a prueba.

La hipótesis es una suposición de la existencia de una entidad, la cual permite la explicación del fenómeno objeto de estudio⁷. En nuestro caso, sería la siguiente: *la regeneración democrática y*

⁶ En este sentido, Collier (1992:21) señala que la comparación es una herramienta fundamental del análisis que “*agudiza nuestro poder de descripción y juega un papel fundamental en la formación de conceptos, enfocando similitudes sugestivas y contrastes entre casos*”.

⁷ Siguiendo a Morlino (2010), la hipótesis debe ser, por una parte, una proposición elaborada correctamente desde el punto de vista formal y, por otra parte, proporcionar algún significado, explicando la relación con los hechos a se hace

el crecimiento económico en Castilla y León sólo serán posibles si la Comunidad Autónoma cuenta con un amplio grado de desarrollo de la transparencia pública. Sin ánimo de parecer demasiado ambiciosos en cuanto a los resultados de investigación, y siendo conscientes de la laxitud e indeterminación de los conceptos empleados en la referida hipótesis, se pretende demostrar cómo la apertura de las instituciones a la sociedad tiene numerosas vertientes que es preciso tener en cuenta, y cómo solo será posible alcanzarla en culturas democráticas avanzadas, donde la transparencia sea el principio básico que rijan el comportamiento de los actores y de las organizaciones que conforman el sistema político-administrativo de que se trate y del desarrollo económico.

La hipótesis está compuesta, a su vez, por variables que son atributos susceptibles de medición, a modo de conceptos operacionales que adquieren diferentes valores y se refieren a las cualidades o características de la misma. En nuestro caso, podemos observar dos tipos de variables:

- La variable independiente: es la causa o el antecedente de la investigación y, en este caso, se identifica con la transparencia pública.
- Las variables dependientes: es el efecto o el resultado de la investigación y, en este caso, se identifica con la regeneración democrática y con el crecimiento económico.
 - La regeneración democrática puede ser definida como el proceso mediante el cual se pretende dar nuevo ser a un sistema político que se ha degenerado e intentar, con ello, mejorarlo. El derecho a la información, el derecho a la participación ciudadana y la exigencia de ética pública, pueden ayudar a ello.
 - El crecimiento económico puede ser definido como el aumento de la renta o del valor de bienes y servicios producidos en un ámbito territorial concreto, y dentro de un periodo temporal. La explotación en el mercado de la reutilización de datos

referencia. Además, deben basarse en el conocimiento científico ya preexistente (Marco Teórico) y no estar en abierta contradicción con lo que la ciencia ya ha desvelado. Por último, la hipótesis debe tener en cuenta los procedimientos metodológicos y técnicos de que dicha ciencia dispone.

del sector público, así como la emergencia del sector de actividad infomediario, son dos factores a destacar en el incremento de la economía de un territorio.

En cuanto a la técnica que será utilizada en la investigación, esto es, el procedimiento e instrumento que se utiliza para acceder al conocimiento del objeto de estudio, es mixta, tanto cuantitativa (en menor grado), como cualitativa (en mayor grado): a) cuantitativa⁸, porque permite examinar los datos de manera científica numérica, generalmente con herramientas estadísticas; y b) cualitativa⁹, porque permita conocer la realidad de las cosas desde las razones que condujeron a adoptarlas. Las fuentes de datos son secundarias, haciendo uso de aquellas generadas con anterioridad al estudio.

I.3.-Marco Teórico

El Marco Teórico es un instrumento conceptual metodológico que se construye sobre la base de la información pertinente al problema de investigación. Por ser más precisos, se cimenta sobre las teorías que justificaron investigaciones anteriores y pretende justificar los nuevos avances en la misma línea. A la información seleccionada que nos muestra el avance de lo logrado en investigaciones previas es a lo que se cataloga como tal. El planteamiento de una investigación no

⁸ Al respecto, se tendrán en cuenta las encuestas de opinión y las bases de datos más recientes que han sido elaboradas por instituciones de relevancia, como el Centro de Investigaciones Sociológicas, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Transparencia Internacional, el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico o el United Nation Public Administration Network, entre otros. Sin embargo, conviene advertir que el estudio es eminentemente jurídico pues, lamentablemente, son escasas las estadísticas y los trabajos de opinión pública y de percepción ciudadana elaborados en España y, más concretamente, en Castilla y León, en el referido sentido.

⁹ Por lo que al análisis cualitativo se refiere, se considerarán los textos legislativos y la jurisprudencia relacionada, así como los últimos informes y estudios elaborados que cuentan con base científica.

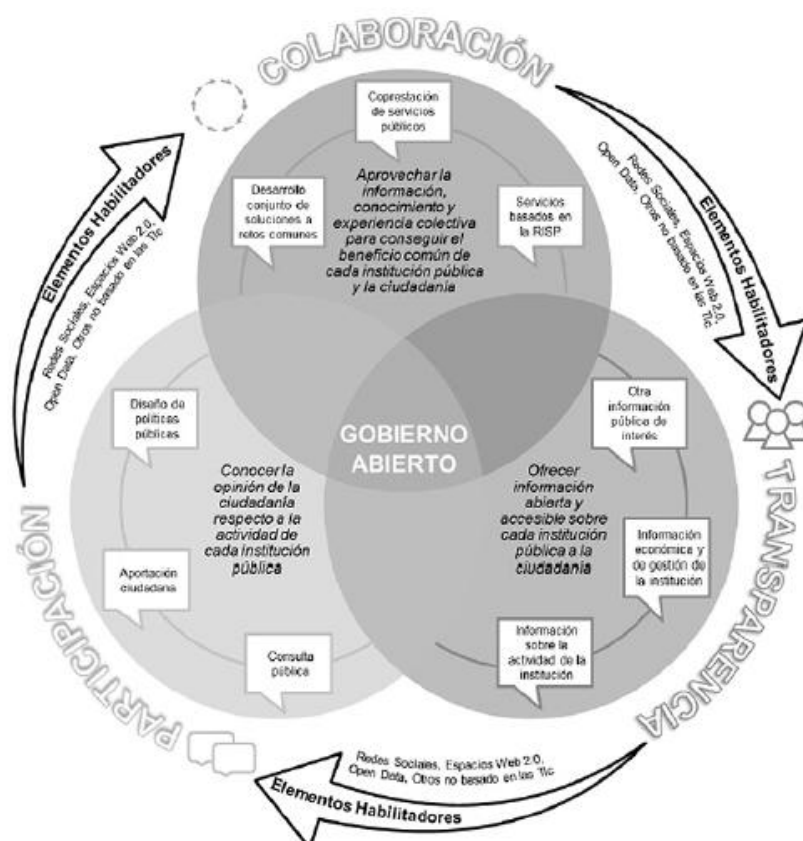
puede realizarse si no se formula explícitamente aquello sobre lo que nos proponemos conocer, distinguir entre lo que ya se sabe y lo que queda por saber¹⁰.

El *Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto*, promulgado el 21 de Enero de 2009 por el Presidente de los Estados Unidos de América, Barack Obama supone, sin lugar a dudas, todo un hito en el desarrollo de modelos institucionales aperturista. Éste, a su vez, se sustenta en tres principios clave que tenemos que tener en cuenta para un análisis posterior:

- El principio de transparencia: los gobiernos han de facilitar información a los ciudadanos sobre sus tareas, así como sobre su administración y gestión (rendición de cuentas). Con ello, la puesta en práctica del mismo supone un Gobierno y una Administración Pública más transparente para los ciudadanos.
- El principio de participación: los gobiernos deben implicar a los ciudadanos en los procesos de gestión pública, fomentando la proximidad entre el ciudadano y las instituciones para mejorar su comunicación en una gobernanza común. Con ello, el Gobierno Abierto incluye así la participación ciudadana a través de la comunicación en dos direcciones: desde el Gobierno a los ciudadanos y desde éstos al primero.
- El principio de colaboración: los Gobiernos y las Administraciones Públicas han de contemplar la colaboración activa entre los diferentes niveles institucionales y de éstos con los ciudadanos, utilizando las herramientas 2.0 que brindan las TICs.

¹⁰ Algunos autores aluden a las bondades propias del Marco Teórico, pues contribuye a lograr las siguientes finalidades en la investigación: previene de los errores que se han cometido en otros estudios; orientan sobre cómo habrá de realizarse sucesivos trabajos el estudio, amplía el horizonte del estudio y guía al investigador para que se centre en su problema, evitando desviaciones del planteamiento original, provee de un marco de referencia para interpretar los resultados del estudio y orienta la organización de datos y hechos significativos para descubrir las relaciones de un problema con las teorías ya existentes.

Gráfico 3.- Esquema de funcionamiento del Gobierno Abierto



Fuente: Ramírez-Alujas (2012:19)¹¹

De este modo, lo que se deriva del antedicho *Memorándum* es que solo puede hablarse de un Gobierno Abierto si se consideran los tres principios conjuntamente, es decir, llegaríamos a hablar de apertura con gobiernos transparentes, participativos y colaboradores. Existiría, pues, la necesidad de construir el Gobierno Abierto desde los tres pilares pues, “en la actualidad, bajo los ejes de transparencia, participación y colaboración, Gobierno Abierto se ha posicionado como una nueva forma de fortalecimiento de las capacidades del Gobierno y la modernización de la Administración Pública, tomando exclusivamente como base las tecnologías de información” (Maríñez Navarro, 2012:7).

¹¹ El autor comenta la imagen con la afirmación siguiente: “El Gobierno Abierto fluye desde la convicción de repensar la Administración Pública, de transformar la sociedad y contribuir a desarrollar democracias más sanas, de pasar de las jerarquías a las redes, de asumir compromisos transversales y generar, en conjunto con otros actores sociales y económicos, valor público”.

Pero todo lo que parece sencillo a simple vista, no siempre termina siéndolo. Por lo señalada hasta ahora, Gobierno Abierto es, para algunos autores, resultado del cambio tecnológico, del propio desarrollo de las infraestructuras telemáticas y de Internet en la vida de las instituciones. Concha y Naser (2012) matizan que, si bien el Gobierno Electrónico¹² aporta mejora técnica en la prestación de servicios y se refiere a la aplicación de las TICs a los procedimientos administrativos preexistentes, el Gobierno Abierto va más allá y trata de colocar el resultado por delante de los medios, con el cambio de valores y la reformulación de los dogmas vigentes en las instituciones político-administrativas. Por tanto, el Gobierno Abierto es más que una opción tecnológica de mejora.

Por su parte, Freire (2013:46), sostiene que las TICs constituyen la infraestructura básica que posibilita el Gobierno Abierto y que es imprescindible para el proceso de apertura, pero no es, en sí misma, suficiente. Las nuevas tecnologías aportan infinidad de posibilidades para mejorar las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos, pero que también incluyen riesgos importantes a la hora de aplicarlas a la realidad social y a la realidad de las instituciones. El autor concluye diciendo que el Gobierno Abierto sigue siendo, por ello, un proyecto repleto de interrogantes: a) ¿están los gobiernos obligados a implementar políticas efectivas de apertura y, en su caso, pueden esquivar esta imposición y mantener sus modelos tradicionales? Estamos hablando de voluntad política pero también de imposición normativa en lo que respecta al Gobierno Abierto; b) ¿la complejidad tecnológica puede dificultar el acceso y el desarrollo posterior de la apertura gubernamental? Estamos hablando de la capacidad de los gobiernos para afrontar el proceso de apertura; c) ¿las medidas que se están adoptando al respecto son las correctas, están coordinadas y

¹² En este punto, conviene señalar si debemos interpretar Gobierno Abierto en el sentido amplio del término -esto es, poder ejecutivo, Gobierno y Administración Pública-, o restringirlo más a la función directiva de dicho poder -solo Gobierno *stricto sensu*-. Por delimitar el contenido de Gobierno Electrónico y relacionarlo con el de Administración Electrónica, podemos decir que la Administración Electrónica se considera el segmento funcional del Gobierno Electrónico, pues consigue, a nivel interno, simplificar los procedimientos y, a nivel externo, mejorar los servicios que presta al ciudadano; la Democracia Electrónica es su segmento participativo del mismo, propulsando el acceso a la información en la Administración, canalizando las consultas ciudadanas y promoviendo la extensión de los procesos democráticos a toda la sociedad.; y la a Gobernanza Electrónica su segmento relacional del e-Gobierno, el cual fomenta la interacción de los ciudadanos con los responsables políticos y su participación activa en la implementación de las políticas.

son válidas en el tiempo? Estamos hablando de la continuidad y planificación del modelo aperturista; y d) ¿hasta qué punto la legislación, las estructuras consolidadas y las prácticas habituales en las instituciones político-administrativas pueden condicionar el correcto desarrollo del Gobierno Abierto? Estamos hablando de la importancia de la cultura organizativa.

Así como para algunos autores el concepto de Gobierno Abierto está estrechamente unido a las TICs, para otros supone una técnica de gestión, solo un medio, un instrumento para ejercer el poder, un *“nuevo eje articulador de los esfuerzos por mejorar las capacidades de gobierno y modernizar las Administraciones Públicas”* (Villoria Mendieta y Ramírez-Alujas, 2012:33). Desde esta perspectiva, conviene señalar que los profundos y constantes cambios en el escenario internacional han puesto de manifiesto la necesidad urgente de renovar las instituciones, por motivos tales como: la pérdida de credibilidad del Sector Público como gestor del bienestar ciudadano; la proliferación de nuevas demandas sociales cada vez más complejas; la magnitud del déficit público en los países más avanzados; fenómenos como la desregulación, flexibilidad y privatización que se expanden con gran rapidez; la descentralización y desconcentración funcional y orgánica de las organizaciones; el veloz desarrollo de la Sociedad Tecnológica; y la preocupación por el control y la rendición de cuentas de los ejecutivos (Winberg, 1994:85).

La aplicabilidad y efectividad de las técnicas y de los métodos de Gestión Pública es una tarea compleja para los Gobiernos de los distintos países, pues inciden de distinta forma e intensidad en los de mismos. De la misma manera, hablar de Gobierno Abierto como técnica de gestión puede resultar precipitada, por cuanto que los planteamientos que se derivan del mismo trascienden de lo meramente procedimental e invitan a pensar más allá del método, de la reforma coyuntural, hacia la finalidad, a la modernización estructural¹³.

¹³ Por una parte, la reforma puede ser vista desde dentro y afecta al diseño y al funcionamiento del marco institucional propio de la Administración Pública, es decir, a la manera de organizarse, de relacionarse con otros poderes públicos, de articular las políticas públicas, de comunicarse, de estandarizar procesos o de gestionar, entre otros. Por otra parte, la modernización es vista desde la globalidad y repercute directamente en la finalidad, alcance y objetivos de la acción

Así pues, para una gran parte de la doctrina, el Gobierno Abierto es algo más que adaptación tecnológica, que reforma coyuntural, pues éste solo puede concebirse desde el cambio en los valores de prestación del servicio público, en el camino de reconstrucción de la cultura organizacional. Es por ello, y en sí mismo, una finalidad. Autores como Ramírez-Alujas (2012:21), destacan el hecho de que el Gobierno Abierto supone todo un cambio de paradigma, consustancial al devenir de las instituciones político-administrativas, que afecta a todas las esferas de poder público y que posiciona a los ciudadanos en el foco de acción pública.

Calderón y Lorenzo (2010)¹⁴ afirman que hablar de Gobierno Abierto supone repensar la Administración Pública y el Gobierno, un cambio de ideas, de valores, en definitiva, supone un cambio integral manifestado desde cuatro vertientes:

- Cambio cultural: es imprescindible conocer el objetivo que persiguen cada una de las instituciones que debe ser, en todo momento, prestar el mejor servicio al ciudadano. Conseguir este objetivo puede significar toda una revolución cultural en la forma de hacer las cosas y en las actitudes de los servidores públicos.
- Cambio de procesos: en la misma línea y dado que los procesos y las estructuras administrativas no fueron diseñados, en un primer momento, para el servicio al ciudadano, se hace preciso reorganizar esta dimensión organizativa hacia un modelo de trabajo en red.

pública. Esta reforma sitúa a la Administración Pública en relación al papel de los diferentes poderes públicos y rompe con la imagen mecanizada del quehacer burocrático. Así, asume el constante solapamiento del nivel político y del administrativo y los complejos procesos interadministrativos e intergubernamentales del actuar de las Administraciones Públicas.

¹⁴ “Cuando hablamos de Open Government hablamos de valores, de repensar las Administraciones y sus gobiernos, sus procedimientos y sus dogmas (...). Es colocar el resultado por delante del procedimiento, es abandonar las tautologías administrativas, propiciar la democracia deliberativa y abandonar el concepto de administrado por el de ciudadano, es concebir una Administración en la que los procesos estén en permanente fase beta”.

- Cambio organizativo: como las organizaciones suelen estar diseñadas bajo modelos jerárquicos, sobredimensionados, excesivamente burocratizados y sin atender a criterios de eficacia y simplificación, se necesita redefinirlas.
- Cambio en las formas de relación: si consideramos las ventajas tecnológicas, lo cierto es que las organizaciones ya no pueden pervivir sin potenciar sus instrumentos de información y de comunicación.

De este modo, la tercera perspectiva de Gobierno Abierto se centra en el cambio cultural que es necesario abordar en nuestras instituciones para mejorar la prestación del servicio público. En este último sentido, quizás convenga determinar qué se entiende por servicio público y qué mejor manera que aludiendo a sus notas características: no es lo mismo hablar de servicio público/ función pública, por cuanto la prestación de servicio público es de carácter fundamentalmente material o técnico y no implica el ejercicio de autoridad y trata de procurar utilidades de las que pueden beneficiarse los individuos, mientras que las denominas “funciones públicas”, son actividades desarrolladas por el poder público desde una posición de supremacía y destinadas a beneficiar a la colectividad en su conjunto; la prestación del servicio público no tiene por objeto satisfacer cualquier tipo de necesidad pública, sino sólo aquella que pueda calificarse de esencial, es decir, aquellas vinculadas a la satisfacción de derechos fundamentales, libertades públicas y bienes constitucionalmente protegidos; la prestación del servicio público debe ser impersonal y general hacia la población que lo requiera, en condiciones de igualdad; la titularidad de la prestación de servicio público es siempre asumida por una Administración Pública y además, debe ser controlada por ella, aunque pueda ser gestionado por otros; la titularidad y prestación del servicio público está sujeto a leyes que cuidan por la correcta satisfacción del mismo y porque no se desvíe la esencia y filosofía en el interés colectivo: la suficiencia, por cuanto el servicio público debe contar con los medios económicos adecuados que garanticen la prestación en forma regular y eficiente; y por

último, la continuación, puesto que el servicio público se presta a lo largo del tiempo, con carácter permanente¹⁵.

Para el caso que nos ocupa, hablar de Gobierno Abierto es hablar de modernización política y de modernización administrativa, es considerar la finalidad última de mejora en la prestación del servicio público –entendido éste último desde una visión general– al ciudadano, es profundizar en el sistema administrativo y político y supone, en definitiva, un auténtico cambio en las tres dimensiones fundamentales de cualquier institución: la socio-técnica, la político-cultural y la de control y mejora¹⁶.

A pesar de las tres posturas claras que han surgido en la doctrina en torno al lugar que ocupa el Gobierno Abierto en sociedades avanzadas, algunos autores prefieren optar por una visión más integradora. Así, Mariñez Navarro (2012:17) afirma que el Gobierno Abierto engloba lo institucional y lo democrático, la técnica y la finalidad, pues incorpora herramientas de Nueva Gestión Pública y planteamientos de tipo estructural en el Gobierno democrático: *“lo cierto es que en este debate sobre el Gobierno Abierto se unifican dos elementos que los encontrábamos separados cuando hablábamos por una parte de la Nueva Gestión Pública y por la otra de la Gobernanza democrática. Mientras que la primera es un modelo de gestión, la segunda es una configuración de la relación sociedad-Estado no centrada en la preponderancia monolística del*

¹⁵ Sin embargo y en este mismo sentido, Parada Vázquez (2010) señala que *“no hay actividades públicas o privadas por naturaleza y que la determinación de aquellas prestaciones que han de satisfacerse desde la propia Administración depende de la ideología política, del pulso social de cada país en cada época, de la evolución tecnológica y organizativa de las empresas y, consecuentemente, de lo que a la vista de esos datos decida el poder político, mediante la asunción directa de los servicios o de su remisión a la actividad privada o de una combinación entre ambas fórmulas”*.

¹⁶ Ramió Matas (1999) define estas tres dimensiones de la siguiente manera: la dimensión socio-técnica incluye los elementos clásicos y más distintivos de las organizaciones como son el entorno, los objetivos, la estructura administrativa, los recursos humanos, los recursos tecnológicos, financieros y materiales, las funciones o los procesos administrativos; la dimensión político-cultural incluye todo lo que concierne al poder, al conflicto y a la cultura organizativa. Así, las organizaciones se analizan como realidades políticas donde los actores van cumpliendo sus objetivos -ya sean éstos individuales o colectivos-, mediante estrategias que se diseñan según su capacidad de control sobre los recursos y según su influencia en la toma de decisiones; por último, la dimensión de control y de mejora regula todo lo que tiene que ver con la información, el control y el cambio y mejora organizativa. Tales dimensiones se tendrán en cuenta en el Punto V de la presente investigación.

Estado. El tema del Gobierno Abierto entonces, se vería por una parte, como un modelo de gestión, pero también, por la otra, como una propuesta política que en sus cimientos se estructuran relaciones de colaboración entre los actores no gubernamentales (ciudadanos, empresas) y los actores gubernamentales. En otras palabras, una nueva relación Gobierno Sociedad”.

Si consideramos la hipótesis de partida y los objetivos marcados en esta investigación, resulta necesario tener en cuenta que la transparencia juega un papel relevante en el Gobierno Abierto y deben abordarse las posiciones doctrinales de los autores han tomado al respecto para, con ello, cumplir con las finalidades del estudio. En este sentido, Corojan y Campos (2011:56) afirman que el Gobierno necesita comprometerse, no solo a nivel legal, sino con la potenciación de una cultura y de un espíritu de transparencia, tanto internamente como en su relación con los ciudadanos. En el mismo sentido, manifiestan que el valor instrumental de la transparencia para la consolidación del sistema democrático. Por tanto, sin transparencia no hay posibilidades para el Gobierno Abierto, pues es ésta primera el camino a seguir y es ésta también uno de los elementos distintivos de un Estado aperturista, materializado a partir de las correspondientes leyes que se aprueben al respecto pero, fundamentalmente, en el cambio cultural del país.

Pasquier y Villeneuve (2007:170) van mucho más allá, señalando que la transparencia es más que un instrumento al servicio de las organizaciones del Sector Público, es un derecho en sí misma. Tal es así que puede aplicarse a infinidad de áreas, de materias, de disciplinas. Pero es la transparencia entendida desde el ámbito de lo público la que ahora nos interesa.

Autores como Llop Ribalta (2012:66) continúan en esta misma línea de análisis, afirmando con rotundidad que los países con mayor nivel de transparencia son capaces de conseguir instituciones político-administrativas más fuertes, legitimadas y estables y mejoran el rendimiento de su gobierno. Para la citada autora, solo con transparencia se puede desarrollar, además, una

cultura ética, “(...) *abriendo un debate en la sociedad que reconstruya el pacto moral de los ciudadanos y sus representantes, para que los valores regresen a la vida pública*”. Fenster (2006:897) vuelve a incidir en la idea de que sin transparencia no hay posibilidad de éxito para el Gobierno Abierto y que esta cualidad hace más fuertes a los países para enfrentarse a los problemas que vayan surgiendo y a las dinámicas de cambio en el entorno.

Strenz (2003:106), continúa en esta línea discursiva e introduce una nueva idea respecto de lo que supone la transparencia para el desarrollo del Gobierno Abierto: la transparencia asegura un mejor control sobre sí mismo y sin ella, no pueden abrirse las instituciones a la sociedad. El citado autor se hace eco de la memorable frase acuñada por Brandeis (1914) de que “*la luz del Sol es el mejor de los desinfectantes*” para cualquier institución. Por su parte, Rodríguez-Arana Muñoz (1995:448), afirma que la transparencia ayuda a que las Administraciones deban ser y parecer y muestra de ellas su organización y su actividad, pues el servicio abierto al ciudadano es su única causa y finalidad.

Después de todo lo analizado hasta el momento, establecer un significado concreto para la definición de Gobierno Abierto se torna complejo. Lo que sí podemos hacer, llegados a este punto, es aproximarnos a su contenido y para ello conviene traer a colación la *Declaración de Gobierno Abierto* que, desde Open Government Partnership¹⁷, se elaboró en Septiembre de 2011, y que recoge algunos puntos esenciales para la apertura de los ejecutivos.

Según este documento, un Gobierno Abierto será aquel al que se le exija una mayor apertura, transparencia, responsabilidad y eficacia en su actuación; aquel que pida mayor

¹⁷ *Open Government Partnership* (Alianza para el Gobierno Abierto), es una nueva iniciativa multilateral que busca obtener compromisos concretos de los gobiernos a nivel internacional para promover la transparencia, la capacidad y la responsabilidad en las labores públicas, aprovechando las ventajas que ofrecen las Tecnologías de la Información y de la Comunicación para fortalecer la gobernanza. Se constituyó formalmente el 20 de Septiembre de 2011 por ocho Estados fundadores (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos) y desde entonces se han unido 47 Estados más -entre ellos, España-.

participación ciudadana en los asuntos públicos; aquel que mejore los servicios, la gestión de los recursos públicos y promueva la innovación; aquel que consiga más prosperidad, bienestar y dignidad humana en los países, en un mundo cada vez más interconectado; aquel que aumente la disponibilidad de información sobre las sus actividades; aquel que aplique los más altos estándares de integridad profesional; aquel que aumente el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas; en definitiva, aquel hecho por y para la ciudadanía.

En base a lo anterior, el Gobierno Abierto, lejos de responder únicamente a las complejidades tecnológicas de la Sociedad de la Información o de constituirse como una mera técnica de gestión pública, supone toda una revolución institucional. Tal y como afirma Canales Aliende (2002:25), “dentro de la teoría del Estado, se concibe hoy día a éste como complejo, y compuesto por una constelación plural y diversa de instituciones políticas y administrativas, que actúan en continua, profunda y compleja interrelación”. Ello dificulta la labor de delimitar con exactitud qué entendemos por Gobierno y si, dentro de éste, pueden incluirse a las organizaciones administrativas en lo que se ha venido a denominar Gobierno Abierto.

No cabe duda de que el gobierno es la cabeza visible del poder ejecutivo y que, por tanto, dirige el aparato burocrático. Pero no es menos cierto que las organizaciones administrativas son poderes públicos y como tales, no solo influyen en la toma de decisiones políticas sino que, a menudo, ellas mismas las adoptan, debido ello al grado de profesionalidad de los que en ellas trabajan y también a la información que manejan y de que disponen¹⁸.

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, *Gobierno* es la “acción o efecto de gobernar”, o, “quien manda con autoridad o rige algo, dirige un país o una colectividad política”, mientras que la Administración Pública es una “organización ordenada a la gestión de

¹⁸ En este sentido, Guy Peters (1995:521) señala que “la Administración no es la mera aplicación de la ley, sino más bien un componente vital del proceso gubernamental con un potencial enorme y, a menudo, desaprovechado”.

los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del poder legislativo y el poder judicial". De las definiciones anteriores extraemos la idea de lo complejo que resulta combinar las dos acepciones y de los matices que se deben tener en cuenta a la hora de relacionar los conceptos en la definición concreta de Gobierno Abierto. En la CE, aparecen normados de diferente manera: se dice de la Administración que *"sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho"*, tal y como se extrae del artículo 103. Por su parte, el Gobierno *"dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado y que ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria, de acuerdo a la Constitución y a las leyes"* (artículo 97 CE). De esta manera, podemos concluir que la Administración Pública lleva a cabo una actividad subordinada de carácter administrativo y el Gobierno una actividad política de carácter superior.

Vista la principal diferencia, también resulta conveniente pararse a desarrollar la regulación constitucional de las relaciones entre el Gobierno y la Administración¹⁹:

- La neutralidad política que se exige a la Administración Pública, materializada en la objetividad, la garantía de imparcialidad, la audiencia al interesado, el acceso a archivos o registros administrativos por parte de los ciudadanos o el sometimiento de la misma al procedimiento administrativo, entre otros.
- El principio de eficacia indiferente, ya que el funcionario tiene que ser eficaz, perjudique o no a su partido político.
- La neutralidad administrativa exigible al Gobierno, materializada en una función pública profesionalizada y en el acceso al empleo público de acuerdo al mérito y la capacidad.

¹⁹ En este sentido, conviene traer a colación los principios que rigen la organización y el funcionamiento de la Administración General del Estado (regulados en los artículos 3 y 4 de la *Ley 30/1992, de 27 de Noviembre*). Es el Principio de servicio al ciudadano, el cual obliga a la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, el que se pretende satisfacer con el Gobierno Abierto.

- El sometimiento del actuar administrativo a la ley y al Derecho, atribuyendo a los tribunales la potestad reglamentaria y fomentando la legalidad del hacer administrativo, como base del Ordenamiento Jurídico.
- La responsabilidad administrativa frente a la falta de mecanismos para exigir la responsabilidad política.

Por tanto, Gobierno y Administración interactúan en la cosa pública pero con un estatuto y unas funciones diferentes, siendo el Gobierno el órgano superior del poder ejecutivo. Sin embargo, cuando hablamos de Gobierno Abierto, estamos interfiriendo en ambos poderes públicos, estamos refiriéndonos en realidad a la apertura de las instituciones político-administrativas. Como ya hemos analizado, no se trata únicamente de un cambio en los procedimientos sino también en los valores, es una nueva forma de entender la política y la dinámica institucional.

El Gobierno Abierto es, pues, fruto de la modernización política o, lo que es lo mismo, de la profundización democrática de las instituciones (Canales Aliende, 2004)²⁰. Pero él mismo constituye un nuevo paradigma en la forma de interpretar el mundo que nos rodea y tiene en cuenta tanto el plano administrativo como el plano político. Teniendo en cuenta las consideraciones previas, conviene también señalar que el Gobierno Abierto se nutre de las oportunidades que ofrece la Sociedad Tecnológica pero no supone solamente la mejora de las instituciones desde una perspectiva procedimental sino que, más allá de eso, evoca innovaciones profundas y cambios en el sistema de valores²¹. Sin embargo, si buscamos el origen del Gobierno Abierto, lo podemos

²⁰ Conviene incorporar a la investigación la reflexión tan oportuna que realiza el autor y cuyo contenido literal es el siguiente: “*modernización política y modernización administrativa son dos aspectos complementarios y esenciales. No podemos buscar una sola fórmula o, si ustedes quieren, definir un solo modelo. No tenemos un modelo de respuesta universal, uniforme y válido para todas las situaciones (...), igual que no hay un solo enfermo, sino hay múltiples enfermos y cada enfermo requiere distinto tratamiento*”.

²¹ Como resumen perfectamente Nieto García (2002, XVI), “*el alcance de las novedades -tecnológicas-, ha sido meramente instrumental y no ha trascendido a la médula de la burocracia que sigue siendo sustancialmente la misma aunque ahora opere de manera diferente*”. El Gobierno Abierto trata, pues, de transformar la cultura institucional.

encontrar en lo que se considera ya Gobierno Electrónico, esto es, aquel que usa las TICs para facilitar sus operaciones y la distribución de la información y los servicios que ofrece.

La información y la comunicación son dos conceptos estrechamente unidos al Gobierno Electrónico, por cuanto que a medida que éste último avance en la apertura de datos y en su interacción con los ciudadanos, se acercará más a las premisas del Gobierno Abierto, pues “*el uso de las TICs combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, consiguen mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas*”²². Por tanto, sin Gobierno Electrónico no puede haber Gobierno Abierto, y sin transparencia no subsiste ninguno de los dos estadios.

Al respecto, la *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, supone todo un hito en nuestro Ordenamiento Jurídico y un ejemplo de respuesta de los poderes públicos a las necesidades ciudadanas que se requieren satisfacer en los nuevos tiempos. Las finalidades de la misma son también las necesidades que pretende conseguir el Gobierno Abierto, como: promover la proximidad con el ciudadano y la transparencia administrativa, así como la mejora continuada en la consecución del interés general, contribuir a la mejora del funcionamiento interno de las Administraciones Públicas, incrementando la eficacia y la eficiencia de las mismas con las debidas garantías legales o simplificar los procedimientos administrativos y proporcionar oportunidades de participación y mayor transparencia²³. Cerrillo i Martínez (2010:45), en referencia a la posibilidad normativa de las Comunidades Autónomas en materia de Administración Electrónica, señala que no ha habido realmente un desarrollo específico

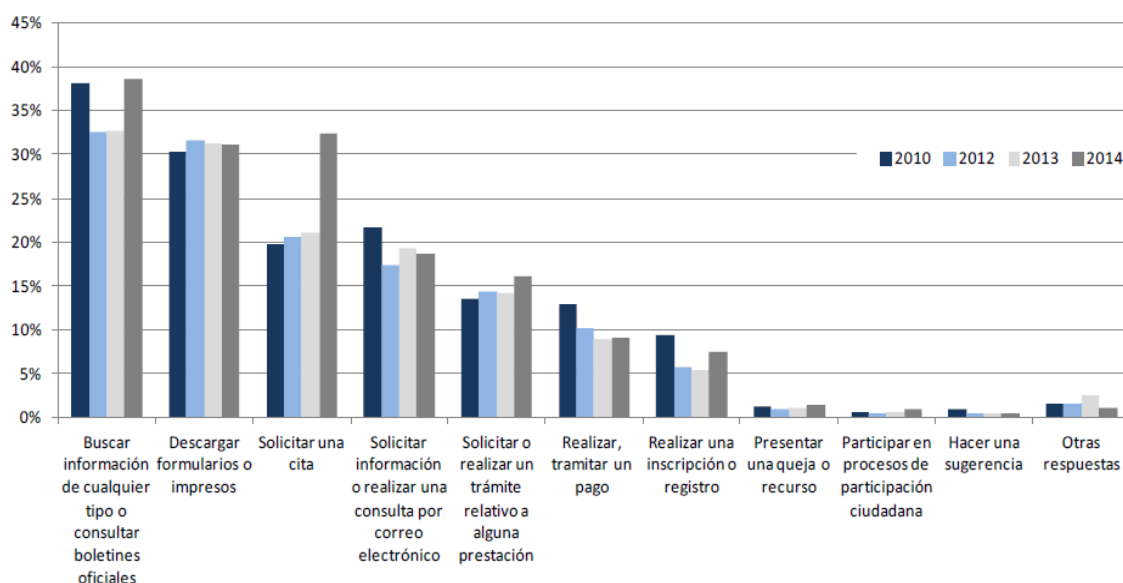
²² Así aparece recogido en la *COM (567), de 26 de Septiembre de 2003, de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, relativa al Papel de la Administración Electrónica en el futuro de Europa*.

²³ Artículo 3 de la citada *Ley 11/2007, de 22 de Junio* y desarrollada, a su vez, por el *Real Decreto 1671/2009, de 6 de Noviembre*.

mas allá de la normativa básica estatal y adaptado a las concretas circunstancias de las mismas, ni tampoco han aprobado leyes originales que regulen dicha Administración en su ámbito territorial.

En el gráfico siguiente, se observa cómo existe una tendencia positiva a utilizar cada vez más los medios electrónicos en las relaciones con la Administración Pública, sobre todo en la referente a la búsqueda de información. Todavía es necesario seguir avanzando en otros campos, cuales son el de la participación ciudadana online.

Gráfico 4.- Uso de la Administración Electrónica en España por parte de los ciudadanos según el tipo de gestión que realizan (2010-2014)



Fuente: página 83 del Informe por título “Calidad y Sostenibilidad de los Servicios Públicos”, elaborado por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios en 2015.

Concha y Naser (2012:13), reconocen que el Gobierno Electrónico se constituye como un compromiso permanente de los decisores públicos para mejorar la relación entre los ciudadanos y las instituciones y que para ello se vale del intercambio eficaz de los servicios, de la información y del conocimiento. Pero sin dejar de reconocer tal afirmación, lo cierto es que el Gobierno Abierto,

entendido como tal, es el único que puede contribuir a la gobernanza, la calidad democrática, la estabilidad institucional y el desarrollo económico²⁴.

Una vez visto cómo al hablar de Gobierno Abierto hablamos también de Administración Pública, de cómo éste se incardina en el proceso de modernización política y cómo sus orígenes residen en el Gobierno Electrónico y en la Administración Electrónica, es necesario incluir una definición aproximada de lo que podemos entender como tal. Calderón y Lorenzo (2010:11) definen Gobierno Abierto como *“aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma transparente y abierta”*.

Por resumirlo de alguna manera, Gobierno Abierto implica: a) saber, lo que se consigue a través de la apertura de información pública para ejercer el control social, promover la innovación democrática y mejorar la rendición de cuentas de los decisores públicos; b) tomar parte, es decir, facilitar la participación de los ciudadanos en el diseño e implementación de las políticas públicas e incidir en la toma de decisiones; y c) contribuir, favoreciendo la generación de espacios de trabajo colectivo entre el Estado, la Sociedad Civil y el Mercado, para codiseñar y coproducir valor en lo público.

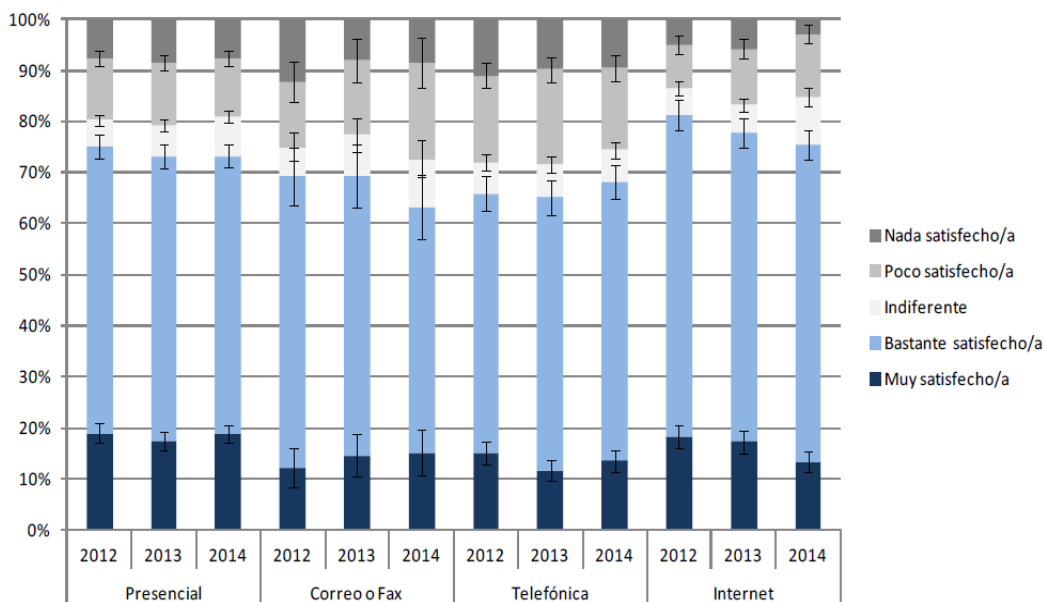
Por tanto, tal y como se extrae del *Memorandum Obama*, los tres principios que rigen el Gobierno Abierto son: el principio de transparencia, pues es un Gobierno y una Administración Pública que fomentan y promueven la rendición de cuentas ante la ciudadanía y proporciona información sobre lo que está realizando; el principio de participación, pues es un Gobierno y una Administración Pública que favorecen el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la conformación de políticas públicas y animan a los poderes públicos a beneficiarse del conocimiento

²⁴ Tal y como se refleja en el *Modernising Government: The Way Forward* (OCDE, 2005).

y experiencia de sus ciudadanos; y el principio de colaboración, pues es un Gobierno y una Administración Pública que implican y comprometen a los ciudadanos y demás agentes en el propio trabajo.

En el siguiente gráfico se puede ver cómo la satisfacción ciudadana es mayor al utilizar los medios electrónicos y las TICs en su contacto con la Administración Pública, que si utilizasen los canales de contacto ordinarios.

Gráfico 5.- Satisfacción ciudadana con la Administración electrónica en España según el canal de contacto (2012-2014)



Fuente: página 85 del Informe por título “Calidad y Sostenibilidad de los Servicios Públicos”, elaborado por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios en 2015.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León ha introducido, en el año 2012, su propio modelo de Gobierno Abierto, que pretende alcanzar las siguientes finalidades²⁵: a) promover el protagonismo de la persona, haciendo efectivo el protagonismo del ciudadano y alentar su

²⁵ Según queda reflejado en el Punto Segundo del Acuerdo 17/2012, de 8 de Marzo, de la Junta de Castilla y León.

participación activa en la vida política; b) desarrollar el «autonomismo útil», es decir, reforzar que los ciudadanos castellanos y leoneses se beneficien de la utilidad y cercanía de la Administración de la Comunidad en el ejercicio de sus derechos; y c) desarrollar la cultura democrática, ampliando las bases de discusión política, y mejorando el control de las actuaciones públicas, mediante el impulso de los instrumentos de transparencia.

En la actualidad, el Modelo ha sido perfeccionado, con la creación de un espacio específico y destacado en el Portal de la Junta de Castilla y León²⁶, dedicado en exclusiva al Gobierno Abierto de la Comunidad. Pero aún debe fortalecerse y mejorarse. En la parte final de la investigación, se propondrán algunas líneas de mejora en este sentido.

²⁶ Así queda constatado en el artículo 2 de la *Ley 3/2015, de 4 de Marzo*.

II.- EL OBJETO DE ESTUDIO: LA TRANSPARENCIA PÚBLICA EN CASTILLA Y LEÓN

Por lo visto hasta el momento, se observa cómo un Gobierno y una Administración Pública Abiertas son esenciales en el escenario actual, ya que la sociedad civil y las empresas precisan de mecanismos efectivos que hagan viable la transparencia pública, y fomenten su participación y su colaboración en el sistema. Es destacable que el principio de transparencia pública tenga un lugar preeminente en este modelo, ya que si la apertura de los procesos, de los medios y de los resultados de nuestras instituciones, no es posible generar una ciudadanía cualificada y preparada para tomar parte en la esfera pública y para desarrollar actividades económicas competitivas.

Tras la entrada en vigor de la *Ley estatal 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, las Comunidades Autónomas han ido incorporando, en sus respectivos Ordenamientos Jurídicos, la concreta regulación sobre tales aspectos. Como se señaló al inicio de la investigación, Castilla y León ha evolucionado pausadamente en materia de transparencia pública, hasta culminar el proceso con la reciente aprobación de la *Ley 3/2015, de 4 de Marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana*. En este punto, veremos cuáles han sido los hitos de su origen y evolución y abordaremos las líneas fundamentales sobre las que se asienta la citada Ley, no sin antes describir cómo el papel del ciudadano en el sistema institucional es la clave en materia de transparencia pública.

II.1.-La finalidad de servicio público: administrado, cliente y ciudadano

No debemos olvidar nunca que las instituciones públicas tienen como verdadero protagonista al ciudadano, en cuyo nombre y a cuyo beneficio se ejerce el poder público. Hasta fechas recientes, las investigaciones han centrado su atención en el carácter técnico y en la obsesión por la gestión pública instrumental de las organizaciones político-administrativas. Sin embargo, las instituciones se crean para asegurar la vida colectiva de los seres humanos, para regular sus actividades públicas, para estructurar el poder público, en definitiva, para garantizar la cohesión social y el pacto de convivencia pacífica. En este sentido, lo que de verdad importa no es tanto cómo realicen sus funciones tales instituciones, sino que éstas sirvan a los ciudadanos para mejorar su nivel de bienestar (Peters, 2006:42).

Si el protagonista de la acción pública es el individuo, el papel que éste ha ido desempeñando respecto a sus instituciones –ya sean estatales, autonómicas o locales–, no ha sido siempre el mismo, distinguiendo tres fases diferentes en su desarrollo: a) como administrado; b) como cliente; y c) como ciudadano.

A principios del Siglo XX, se desarrolló el Modelo Garantista institucional. Éste se basaba en las ideas liberales y, por tanto, en los Principios de Legalidad, Igualdad, Continuidad y Objetividad. La prestación de los servicios al individuo en este tipo de Modelo, reunía las características que siguen a continuación (Weber, 2055): el apego a la norma de la organización, para ofrecer seguridad, cohesión y estandarización de los procedimientos; la sistemática división del trabajo atendiendo a la adecuación con los objetivos buscados por la organización, con un organigrama representativo de la perfecta disposición de niveles, jerarquías y líneas de autoridad y responsabilidad; la impersonalidad de las relaciones, en aras a garantizar la permanencia de las

instituciones y la estandarizaciones de las rutinas de trabajo; la jerarquía de autoridad como forma de imposición del orden; la inclusión de rutinas y procedimientos, los cuales ayudan a prever el cumplimiento de los fines de la organización; el mérito y la competencia en el desempeño del trabajo, como criterio para la selección de personal; la especialización de los empleados para ocupar los puestos ofertados; o la objetividad, neutralidad y profesionalidad del trabajador. Esto provocaba importantes restricciones para la libertad de actuación y adaptación de las Administraciones Públicas a su entorno y una orientación hacia el procedimiento y no hacia los resultados en la actividad prestacional. Así, el individuo era considerado administrado, constituyéndose como una concentración de derechos y deberes, y primando la protección de éstos frente a la actuación pública.

El Modelo Post-Garantista institucional surgió con el Estado de Bienestar (Parrado Díez y Ruiz López, 1999). La irrupción del contrato social, la protección y la promoción de derechos sociales por parte de los poderes públicos son algunos de los síntomas que manifestaron el cambio de Modelo. Los ciudadanos pasaron de ser considerados como meros administrados, a ser usuarios de servicios y a considerarse como clientes, que precisan obtener una respuesta eficaz y unos resultados efectivos por parte de las instituciones. Por ello, las organizaciones debían permanecer activas y ser capaces de adaptarse a los profundos cambios que fueran aconteciendo en la realidad, amparados en otros principios de funcionamiento, como la transparencia, la participación, la responsabilidad, la evaluación, la gestión por resultados, etc.

Hoy podemos decir que el individuo, considerado aislado o colectivamente, es un verdadero ciudadano. En este sentido, se debe tener en cuenta que las instituciones no han nacido para ser sólo eficientes sino, sobre todo, para ser útiles a la sociedad. Desafortunadamente, hasta hace relativamente poco tiempo, se va observando que los esfuerzos por conseguir una gestión pública rentable, ha hecho que *“la sociedad pierda cohesión, la profundización de las desigualdades*

sociales conspira contra el sentimiento de pertenencia a un todo compartido, donde la comunidad imaginada retrocede ante las lealtades particulares” (Vilas, 2000:17). Por ello, la labor de las instituciones en la actualidad es mucho más profunda, pues se trata de redefinir el espacio público, de ganarse y merecer la confianza que depositen en ellas los ciudadanos, de legitimar su actuación, de repensar la prestación del servicio público, de renovar el pacto de convivencia pacífica, en definitiva, de rehumanizar las esferas de poder público.

Al respecto, la *Constitución Española*²⁷ insta: a) el compromiso de los poderes públicos de proporcionar a los ciudadanos todos los servicios que les permitan disfrutar de una vida digna (Social); b) el compromiso de los poderes públicos de fomentar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y la evaluación de los servicios que se prestan (Democrático); y d) el compromiso de los poderes públicos para garantizar plenamente los derechos y libertades ciudadanos y de preservar el principio de legalidad (de Derecho).

Por su parte, la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*²⁸ recoge, como aportación significativa, el propio principio de servicio al ciudadano, al señalar que las Administraciones públicas, en sus relaciones, deben regirse por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos. El citado artículo incluye otros principios generales de actuación –eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y legalidad–, y otros principios como pueden ser los de buena fe y confianza legítima.

²⁷ Artículos 1.1, 9.2 y 103.1 de la CE.

²⁸ Artículo 3.2 de la LRJ-PAC.

Posteriormente, la *Ley 6/1997, de 14 de Abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*²⁹, señala que la Administración General del Estado se organiza y actúa, con simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos –como principios de organización–, y con servicio efectivo a los ciudadanos –como principio de funcionamiento–. A su vez, señala que debe asegurar a los ciudadanos la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas por el Gobierno y teniendo en cuenta los recursos disponibles.

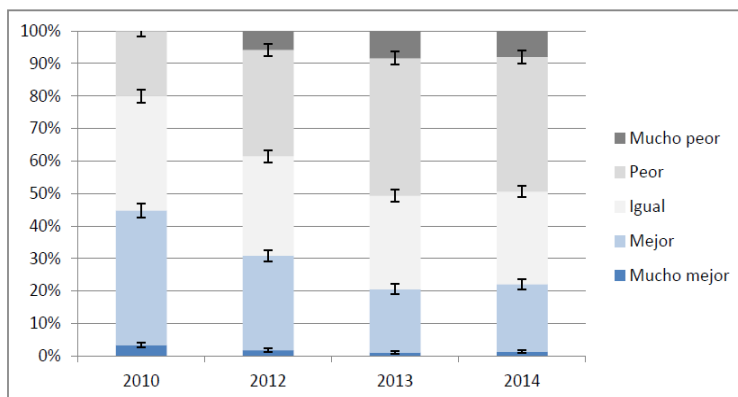
En el caso concreto de Castilla y León, el Título III de la *Ley 2/2010, de 11 de Marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración* y el *Decreto 232/2001, de 11 de Octubre, por el que se regula el Sistema de Evaluación de la Calidad de los Servicios*, son claros ejemplos de la plasmación normativa del servicio al ciudadano como muestra de un nuevo modelo institucional.

Pero, ¿cuál es la percepción ciudadana del servicio público que le prestan sus instituciones? ¿Qué opinan de los servicios que reciben para satisfacer sus demandas sanitarias, sociales, laborales, etc.? Como se observa en el gráfico siguiente, la valoración global de los servicios en España no es demasiado positiva, ya que la mayoría opina que la prestación de éstos es peor que en años anteriores en que fueron preguntados. Para el caso específico de Castilla y León, la valoración ciudadana³⁰ de los servicios públicos se sitúa en índices medios respecto al resto de Comunidades Autónomas, extrayéndose como conclusión que es preciso abordar reformas que mejoren aspectos tan acuciantes en la sociedad como lo son la sanidad o la educación.

²⁹ el Artículo 3 y 4.1.b) de la LOFAGE.

³⁰ Tal y como se extrae del estudio *Agenda Pública y Satisfacción con los Servicios Públicos en el Estado Autonómico*, elaborado por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Pública y la Calidad de los Servicios en 2010.

Gráfico 6.- Valoración global de los servicios públicos por los ciudadanos (2010-2014)



Fuente: página 31 del Informe por título “Calidad y Sostenibilidad de los Servicios Públicos”, elaborado por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios en 2015.

Visto lo anterior, algunos autores (Wildavsky, 1987; Fukuyama, 2005), las cuatro claves para conseguir un servicio efectivo al ciudadano y unas instituciones democráticas son las siguientes: a) el empoderamiento del ciudadano³¹, que se traduce en la búsqueda del bien común por encima de los intereses particulares de los ciudadanos, adecuando los valores y las metas de las instituciones a los referentes de verificación social; b) una buena Administración Pública, poniendo el énfasis en los efectos de la acción política y no tanto en los resultados de gestión, con acciones renovadoras que superen las rutinas de funcionamiento obsoletas; c) la participación, para que el ciudadano sienta como suya la actividad pública y se identifique con las decisiones que se adopten; o d) la responsabilidad, limitando la mala utilización del poder político. Pero si existe un factor relevante consideramos que este es la transparencia, la cual ilumina el poder, transforma la gestión pública, es requisito imprescindible para modernizar el sistema político y administrativo y dota al ciudadano de información relevante.

Si la transparencia es un principio rector básico para la modernización democrática, la reforma administrativa y el desarrollo económico, ¿cómo puede definirse? Todas las instituciones

³¹ Menéndez Alzamora (2014:33), profundiza en la idea de mejora hacia una organización burocrática competitiva, “sin perder nunca de vista a los individuos a cuyo servicio y fin deben rendirse tanto la administración como la fábrica”.

desde las que se ejerce poder público en nombre del ciudadano, están llamadas a abrir sus puertas y dejar que entre la luz del sol en todos sus rincones y esquinas, y que están obligadas a *“levantar el velo del secreto”* (Davis, 1998:12). La transparencia pública, precisamente, es un término que alude, más que al derecho del ciudadano a poder mirar en el interior de las organizaciones, a la obligación de éstas últimas de mostrarse hacia el exterior, pues la vida democrática exige que *“todo pueda debatirse a la luz del sol”* (Saveli, 1966:100).

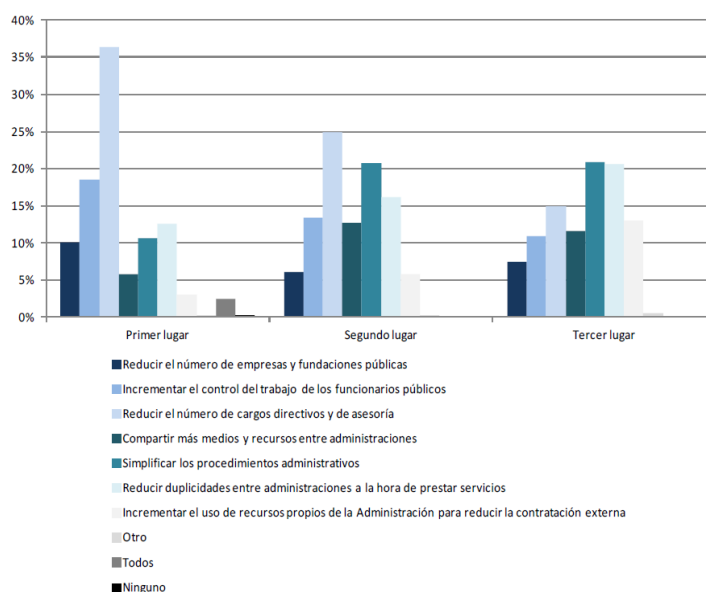
Para entender mejor esta idea, la doctrina ha utilizado, con cierta frecuencia, un símil bastante aclaratorio al respecto, defendiendo la idea de que las instituciones deben ser como urnas de vidrio, entendiendo su actuación cristalina en un doble sentido: por una parte, siendo visibles para la sociedad, dejando que observen su forma de proceder y los resultados que consiguen; y, por otra parte, mostrándose permeables a lo que ocurre a su alrededor. De este modo, Turati (1908:22962) constata, con cierta vehemencia, que *“cuando un interés público superior no imponga un secreto momentáneo, la casa de la Administración deberá ser de cristal”*.

La transparencia está presente en el discurso cotidiano de las organizaciones, a modo de *“responsabilidad compartida por los poderes y servidores públicos que interactúan hacia ella y desde ella”* (Arce Janáriz, 2013:61). La transparencia del poder público es vista, hoy en día, más que como un derecho, como un principio universal, rector, vertebrador y exigible a cualquier sistema político de carácter democrático, pues *“tanto el Gobierno en todas sus manifestaciones, como las Administraciones Públicas, no son poseedores de los bienes que gestionan, sino que ejercen sus cargos en representación de los ciudadanos –que son quienes sufragan su coste–, y gestionan temporalmente –mientras dura su cargo administrativo– los bienes públicos”* (Giménez Chornet, 2012:505).

En la presente investigación se considera que la transparencia pública, aunque “no es un derecho subjetivo que se pueda accionar de manera individual, es un principio jurídico esencial para el buen funcionamiento del Estado de Derecho, que trasciende de la individualidad a la colectividad y debe impregnar toda actuación de los poderes públicos que incida en los derechos de los particulares” (Alonso Timón, 2012:39). La transparencia pública es un principio vertebrador del Estado Social y Democrático de Derecho, sin un contenido jurídico expreso que vincule a ciudadanos e instituciones, pero sí con múltiples manifestaciones jurídicas que deben ser objeto de análisis profundo, sosegado y minucioso por parte del legislador, para que puedan operar en la vida colectiva de los ciudadanos y logren mejorar su calidad de vida.

De este modo, García de Enterría Martínez-Carande (1995:105), resumía con clarividencia la importancia de la transparencia: “la democracia exige para que pueda funcionar eficazmente transparencia absoluta y, en su servicio, libertad de información, libertad de investigación de la gestión pública, libertad de crítica, derecho de pedir justificaciones al poder y a someterse a éste, en último extremo, a un juicio independiente”.

Gráfico 7.- Aspectos más importantes para conseguir Administraciones Públicas eficientes a juicio de los ciudadanos (2014)



Fuente: página 106 del Informe por título “Calidad y Sostenibilidad de los Servicios Públicos”, elaborado por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios en 2015.

En el gráfico siguiente puede verse alguno de los aspectos más destacables que los ciudadanos consideran para lograr unas Administraciones Públicas eficientes, aspectos todos ellos relacionados con la apertura y la transparencia institucional.

En Castilla y León, la Exposición de Motivos de la LTPCyL, posiciona a la transparencia como un principio vertebrador, señalando que mayores niveles de ésta, generan instituciones más fuertes *“que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social y que, permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública, contribuye a la necesaria regeneración democrática y promueve la eficiencia y eficacia”*. Y este es el principal objetivo de la investigación, dilucidar cómo la transparencia pública en la Comunidad Autónoma, ayuda al sistema político y mejora el sistema económico³².

En resumidas cuentas, se observa cómo el cambio en la concepción del individuo como administrado, como cliente y como ciudadano, ha sido posible gracias a la modernización institucional, a considerar que la atención hay que fijarla, no tanto en el conocimiento interno de las estructuras político-administrativas, sino en servicio efectivo a dicho ciudadano con la implementación de organizaciones abiertas, activas y cercanas a la Sociedad y al Mercado. La transparencia pública ha jugado, y juega, un papel fundamental en este sentido, y dependiendo de la regulación concreta que se de a ésta en cada Ordenamiento Jurídico, se podrá distinguir su naturaleza. Se sostiene que la transparencia no puede ser entendida como un fin concreto, sino como el medio necesario para conseguir metas de mayor alcance y contenido, para lograr que *“el*

³² Son todavía escasos los indicadores cuantitativos que miden hasta qué punto se está produciendo la apertura institucional en Castilla y León. Uno de los más importantes es el INCAU (Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas), en donde: a) se evalúa el nivel de transparencia de los Gobiernos de las diferentes Autonomías; y b) se promueve el aumento de la información que estas instituciones ofrecen a la sociedad civil. El procedimiento se basa en contrastar si tales instituciones publican la información relativa a un conjunto de 80 indicadores, que abarcan las siguientes áreas: a) información sobre la Comunidad; b) relaciones con la sociedad; c) transparencia económico-financiera; d) transparencia en las contrataciones de servicios, obras y suministros; e) transparencia en materias de Ordenación del territorio, urbanismo y obras públicas; y f) indicadores de la nueva Ley de Transparencia. En los últimos resultados publicados en 2014, Castilla y León se posicionó en primer lugar, con un porcentaje de cumplimiento del 100%, mientras que la media nacional estaba el 88,6%. Esto mejoró su puntuación personal, ya que en 2010 obtuvo un porcentaje del 73,8% y en 2012 el 90%.

proceso de elaboración de decisiones por los entes públicos sea abierto y participado; que las decisiones sean motivadas y razonables; y que la información que sirva de base a la adopción de decisiones sea, en la medida de lo posible, accesible al público” (Piñar Mañas, 2009:33).

Claro ejemplo de esta evolución lo constituye la nueva *Ley 39/2015, de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*³³, en la que el principio de transparencia está muy presente a lo largo de su articulado. También en los preceptos de la *Ley 40/2015, de 1 de Octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*³⁴, en la que la transparencia se constituye, a su vez, como un principio general de actuación.

II.2.-Origen y evolución de la Transparencia Pública en Castilla y León: un principio rector en la política y la economía de la Comunidad

Una vez analizada la importancia de la transparencia como principio rector de la regeneración democrática y del crecimiento económico, conviene circunscribir al ámbito concreto de Castilla y León su origen y su evolución, sobre todo desde una perspectiva normativa (López de la Cuesta, 2014). Así, una fecha orientativa para fijar la génesis de la apertura institucional en nuestra Autonomía es el año 1997, fecha en la cual se publicó la *Orden de 10 de Noviembre de 1997, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de 30 de octubre de 1997, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan de Atención al Ciudadano*³⁵. En su Preámbulo, se destacaba la finalidad servicial

³³ Artículos 13, 71 y 129 de la aludida Ley.

³⁴ Artículos 3, 81 y 112 de la citada Ley.

³⁵ Siguiendo las premisas fijadas a nivel estatal, y concretadas en el *Real Decreto 208/1996, de 9 de Febrero, por el que se regula los Servicios de Información administrativa y Atención al ciudadano*.

de las instituciones a los ciudadanos y se profundizaba en la idea de potenciar los servicios de información administrativa y de atención al ciudadano, para facilitar la participación e información ciudadana, así como instrumentar los medios necesarios que den respuesta a sus iniciativas, quejas o reclamaciones y a sus derechos.

Tres años más tarde, uno de los objetivos marcados en el *Decreto 46/2000, de 9 de Marzo, por el que se aprueba el Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León*³⁶, fue difundir entre los empleados públicos una consideración del ciudadano como cliente destinatario de los servicios y prestaciones de la Administración. Este Decreto constituyó un claro ejemplo de la visión del ciudadano como cliente, y de la repercusión que tuvieron, en esa época, la aplicación de las técnicas basadas en la Nueva Gestión Pública.

En este mismo año, la *Resolución de 22 de Mayo de 2000, de la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de la Junta de Castilla y León de fecha 4 de Mayo de 2000 por la que se aprueba «El Segundo Plan de Atención al Ciudadano (2000-2002)»*, en la Acción 2.5 de su Segundo Programa, quedó plasmado que los principios de transparencia y accesibilidad de la Administración se veían reforzados con la difusión de la información administrativa de carácter general, a partir de los Portales Web. Aquí se desprende la clara conexión de la transparencia con las TICs.

Avanzando en esa idea de servicio al ciudadano, el *Decreto 230/2000, de 9 de Noviembre, por el que se regulan las Cartas de Servicios al Ciudadano en la Administración de la Comunidad de Castilla y León* reguló, por vez primero, las Cartas de Servicios al Ciudadano que sirven, todavía hoy, para orientar la actuación de la Administración Autonómica a la sociedad, para objetivar la actuación institucional, y para facilitar la evaluación de la calidad de los servicios públicos. Todo

³⁶ Dictado a tenor del contenido específico del *Real Decreto 1259/1999, de 16 de Julio, por el que se regulan las cartas de servicios y los premios a la calidad en la Administración General del Estado*.

ello con la finalidad última de continuar acercando la Administración de la Comunidad de Castilla y León a los ciudadanos.

Una norma de especial trascendencia en Castilla y León es la *Ley 3/2001, de 3 de Julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad*³⁷. En ella se señala que la Administración General de la Comunidad de Castilla y León, en sus relaciones con los ciudadanos y para el servicio efectivo a los mismos, actúa con objetividad y transparencia y con arreglo a los principios de simplicidad, claridad y proximidad, agilidad en los procedimientos administrativos y en las actividades materiales de gestión y con pleno respeto a sus derechos. La transparencia pública se cita textualmente y como principio de organización y de funcionamiento en la Comunidad.

Con posterioridad, el *Decreto 232/2001, de 11 Octubre, por el que se regula el sistema de evaluación de la calidad de los servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León*, incluyó el principio de publicidad en la actuación de las instituciones, así como el criterio de evaluación de los servicios públicos basado en la satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos a los que dirigen su actividad.

Estrechamente vinculado con la transparencia pública, en el año 2003 se aprobó el *Decreto 2/2003, de 2 de Enero, por el que se regulan los servicios de información y atención al ciudadano y la función de registro en la Administración de la Comunidad de Castilla y León*, en donde se señalaba la necesidad de crear instrumentos de apertura, pues una mayor demanda de información administrativa de los ciudadanos, en la moderna Sociedad de la Información, hace que haya que determinar nuevas prácticas para fomentar y ofrecer información a distancia, procurando evitar los desplazamientos de los interesados, así como unificar y coordinar la múltiple información administrativa que produzcan los diferentes órganos y unidades administrativas.

³⁷ A tenor de los preceptos estatales recogidos en la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* y de la *Ley 50/1997, de 27 de Noviembre, del Gobierno*.

A raíz de la publicación del *Acuerdo 29/2004, de 19 de Febrero, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Modernización de los servicios públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León* se estableció, como objetivo general de éste, facilitar la relación de los ciudadanos con la Administración, incrementar su grado de satisfacción con los servicios públicos y mejorar su calidad de vida y su bienestar social, a través de una organización Administrativa Pública moderna, abierta, accesible, receptiva y prospectiva que implique y motive a las personas que la integran; revise permanentemente sus actuaciones con el fin de mejorarlas; y que consiga ser un referente de excelencia. La transparencia podía verse ya como un principio común de los diferentes planes y programas públicos.

La *Orden PAT/136/2005, de 18 de Enero, por la que se crea el Registro Telemático de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y se establecen criterios generales para la presentación telemática de escritos, solicitudes y comunicaciones de determinados procedimientos administrativos*, también supuso un verdadero cambio en el proceder de las instituciones, acostumbradas hasta ese momento a sus rutinas oficinescas y a no trabajar habitualmente con las TICs³⁸. Posteriormente, el *Decreto 40/2005, de 19 de Mayo, por el que se regula la utilización de técnicas de administración electrónica por la Administración de la Comunidad de Castilla y León*, y el *Decreto 7/2013, de 14 de Febrero*, que lo modifica, desarrollaron su contenido en el mismo sentido apuntado con anterioridad.

Otro de los hitos importantes en Castilla y León, para ver cuál ha sido la evolución de la transparencia en la Comunidad Autónoma, fue la entrada en vigor de la *Ley 7/2005, de 24 de Mayo, de la Función Pública*³⁹. En su artículo 4, se establecieron los valores éticos que debe seguir el

³⁸ Dictada al amparo del *Real Decreto 209/2003, de 21 de Febrero, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos*, y del *Real Decreto 1494/2007, de 12 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social* a nivel estatal.

³⁹ Según lo dispuesto en la *Ley 7/2007, de 12 de Abril, por la que se regula el Estatuto Básico del Empleado Público*.

empleado público, entre los que destacaban la integridad y la ética profesional, la neutralidad, la imparcialidad, la transparencia en la gestión, la receptividad, la cooperación, la responsabilidad y, por supuesto, el servicio a los ciudadanos.

Por su parte, el *Decreto 79/2005, de 27 de Octubre, por el que se modifica el Decreto 232/2001, de 11 de octubre, por el que se regula el sistema de evaluación de la calidad de los servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León*⁴⁰, siguió esta misma línea, promoviendo la transparencia en el actuar de las instituciones públicas. Incluso, un año más tarde, los responsables políticos decidieron crear categorías de premios para aquellas prácticas que modernizasen y reformasen las organizaciones político-administrativas, a través de la publicación del *Decreto 12/2006, de 9 de Marzo*.

Al hilo de lo reflejado en relación con el Gobierno Electrónico en la *Parte I* de la investigación, el *Acuerdo 67/2007, de 10 de Mayo, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba la Estrategia Regional para la Sociedad Digital del Conocimiento 2007-2013*⁴¹, incluyó una directriz estratégica sobre la materia de transparencia. Así, se reflejó que la generalización del uso de las TICs en la Administración Regional, podía incrementar la eficacia en la prestación de servicios públicos, la productividad, el acceso a la información y, en definitiva, la transparencia en la gestión de las políticas públicas. También se señalaba la necesidad de impulsar el proceso de cambio hacia un modelo de gobierno y gestión pública capaz de responder a las demandas y los retos de la Sociedad Digital del Conocimiento basado, a su vez, en la transparencia, orientado a la mejora en la prestación de los servicios públicos al ciudadano, y sustentado sobre la aplicación intensiva de las TICs en los procesos de gestión administrativa.

⁴⁰ A semejanza de lo dispuesto en el *Real Decreto 951/2005, de 29 de Julio, por el que se establece el Marco General para la Mejora de la Calidad de la Administración General del Estado*.

⁴¹ Siguiendo los preceptos de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos* y el *Real Decreto 1671/2009, de 6 de Noviembre*, por el que se desarrolla parcialmente la citada *Ley*.

Otro de los grandes acontecimientos acaecidos en la Comunidad Autónoma fue la entrada en vigor de la *Ley Orgánica 14/2007, de 30 Noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León*. Esta Ley, si bien fue escasa en cuanto al reflejo fiel de la palabra transparencia, si es más extensa a la hora de desarrollar determinados aspectos que tienen relación con ésta. Así, el citado Texto incluyó y enriqueció ciertos derechos y deberes de los ciudadanos castellanos y leoneses, entre los que se encuentran el derecho de participación en los asuntos públicos o el derecho a una buena Administración, garantizando desde éste último, el derecho a recibir información suficiente sobre los servicios y prestaciones a los que pueden acceder y sobre las condiciones del acceso a los mismos, o al acceso a los archivos y registros administrativos, o a los documentos de las instituciones y administraciones públicas de Castilla y León.

A su vez, la reforma estatutaria introdujo, en el artículo 16, los principios rectores de las políticas públicas reflejando, en su precepto 22º, que los poderes públicos de Castilla y León deben orientar sus actuaciones a garantizar el derecho de los ciudadanos a recibir una información plural y veraz, desde el reconocimiento del papel de los medios de comunicación en la formación de una opinión pública libre y en la expresión de la identidad regional. Y, además, dichos poderes, en sus relaciones con los medios de comunicación, deben respetar los principios de transparencia y de objetividad.

Avanzando más en el tiempo, el *Acuerdo 32/2008, de 17 de Abril, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Modernización de la Administración de Castilla y León 2008-2011*⁴², señalaba cómo las Administraciones Públicas se enfrentan al desafío que suponen los cambios sociales y económicos, así como a las crecientes expectativas de los ciudadanos, lo cual exigen mayor transparencia en la toma de decisiones, una mayor participación en las políticas públicas y servicios de mayor calidad. Por ello, la misión del aludido Plan no era

⁴² El cual refleja muchos de los postulados recogidos en la *Ley 56/2007, de 28 de Diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información*.

otra que conseguir una Administración cercana, transparente, accesible, responsable y abierta, que fortaleciese el proceso democrático, asegurando a los ciudadanos, no sólo servicios eficientes, sino servicios de calidad, facilitando, al mismo tiempo, el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Por su parte, la *Orden ADM/62/2010, de 19 de Febrero, por la que se aprueba el Código Ético de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León*, introdujo, nuevamente, el valor de la transparencia en la prestación del servicio por parte de los empleados públicos, en el sentido de que éstos últimos pongan a disposición de la sociedad, toda la información no confidencial o reservada sobre el ejercicio de sus funciones, exigiendo una actitud de apertura, de claridad, de motivación y explicación de actos y procedimientos que hagan de la Administración una auténtica «casa de cristal». Todo ello, rompiendo la tendencia oscurantista, en la que se sustituya “*a la opacidad, la luz a las tinieblas, que espera que la verdad sea y vea la luz del día*” (Bodei, 2011:894).

Al año siguiente, la *Ley 2/2010, de 11 de Marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública* reflejó, como principio de actuación de la Administración autonómica, el principio de transparencia, con el fin de facilitar la información necesaria a los ciudadanos, tanto colectiva como individualmente, sobre su organización y la forma de prestar los servicios públicos⁴³.

El *Decreto 43/2010, de 7 de Octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León* sirve como ejemplo para vislumbrar cómo otras normativas sectoriales autonómicas, incluyen la transparencia en su articulado, a modo de principio general de actuación. En este caso, la

⁴³ El *Informe Previo 12/2009 del CESCyL* sobre el Anteproyecto de dicha Ley, valoró positivamente este aspecto.

transparencia debe inspirar el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general⁴⁴.

Dejando momentáneamente apartado el ámbito estrictamente jurídico, en el *Discurso de Investidura 2011* de D. Juan Vicente Herrera, en Cortes de Castilla y León, el día 23 de Junio de 2011, el Presidente de la Junta apostó decididamente por la transparencia, la participación y la colaboración social anunciando, en ese momento, la puesta en marcha de una Plataforma de Gobierno Abierto, que facilite la participación en la gestión pública. Un año más tarde, se aprobó el *Acuerdo 17/2012, de 8 de Marzo, de la Junta de Castilla y León, por el que se pone en marcha el Modelo de Gobierno Abierto de la Junta*.

En este documento, se destacaba la puesta en marcha el Modelo de Gobierno Abierto en la Comunidad Autónoma, como un canal de comunicación directa entre el Gobierno y los ciudadanos a través de las TICs y de acuerdo con los principios de transparencia, participación y colaboración, que incluía las siguientes finalidades: a) promover el protagonismo de la persona y alentar su participación activa en la vida política. b) desarrollar el «autonomismo útil», haciendo que los ciudadanos de Castilla y León se beneficien de la utilidad y cercanía de la Administración de la Comunidad en el ejercicio de sus derechos; y c) desarrollar la cultura democrática, contribuyendo al desarrollo de la «democracia participativa», y ampliando las bases de discusión política, y mejorando el control de las actuaciones públicas

Posteriormente, el 12 de marzo de 2012, se puso en funcionamiento el Blog Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León. Dos semanas más tarde, el 27 de marzo de 2012, empezó a funcionar el Portal de Datos Abiertos de la Junta (Open Data). A su vez, el 9 de junio de 2012, se puso en funcionamiento del sitio web participa.jcyl.es de la Junta de Castilla y León. Ese mismo

⁴⁴ En idéntico sentido positivo se postuló el *Informe Previo 14/2010 del CESCyL* sobre el Proyecto de Decreto de medidas relativas a la mejor regulación.

año, en el mes de septiembre, entraron en funcionamiento varias Redes Sociales de la Junta (Twitter, Youtube, Delicious, Facebook, etc.)⁴⁵.

El 14 de marzo de 2013 se procedió a la *revisión del Proyecto de del Modelo de Gobierno Abierto de la Junta*, analizando los pros y los contras en su implantación e instando al legislativo autonómico a culminar su labor con la aprobación de una futura Ley de Transparencia y Participación Ciudadana para la Comunidad⁴⁶.

Entrando de nuevo en el análisis jurídico, la *Ley 5/2014, de 11 de Septiembre, de Medidas para la Reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León*⁴⁷, ha modificado la *Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León*, ensalzando la preferencia por que, en los casos en que un texto normativo deba someterse a trámite de audiencia o de información pública, se debe llevar a cabo una vez que el órgano directivo elabore el anteproyecto correspondiente y preferentemente a través de la plataforma de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León. De este modo, se empieza a dar prioridad a una herramienta que impulsa y fomenta la transparencia pública desde un Sitio Web común de participación ciudadana.

A su vez, el objetivo específico 6.3 de la *Estrategia Regional de Investigación e Innovación para una Especialización Inteligente (RIS3) de Castilla y León 2014-2020*, ha abogado por impulsar la Administración Electrónica y por mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios públicos a través de un uso intensivo de las TICs, fomentando a tal fin la transparencia y

⁴⁵ Para completar estas acciones, se elaboraron: a) la *Guía de usos y estilo en las Redes Sociales de la Junta de Castilla y León*; b) la *Guía Práctica para el Uso de Redes Sociales en los Ayuntamientos de la Junta de Castilla y León*; y c) la *Guía de Open Data en las Administraciones Locales de Castilla y León*.

⁴⁶ Claro ejemplo lo constituye el Informe sobre sugerencias y recomendaciones en relación con la futura norma en materia de transparencia y gobierno abierto de Castilla y León, del Consejo Consultivo de Castilla y León, de 1 de Julio de 2013 emitido a petición del Consejero de la Presidencia, realizada el 20 de Mayo de 2013.

⁴⁷ Esta vez, anterior a la publicación de la *Ley 15/2014, de 16 de Septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa*.

el Gobierno Abierto. En concreto, señala que las relaciones de los poderes públicos con los ciudadanos debe transformarse para aumentar la eficiencia en la gestión, mejorar y ampliar los servicios ofrecidos a la sociedad, estimular la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, y proveer a las acciones de gobierno de un marco más transparente. Para ello, la Estrategia establece, como finalidad última, que la sociedad disponga de contenidos web actualizados, comprensibles y de calidad que cumplan los estándares de accesibilidad de los contenidos web así como el fomento de la apertura de datos para la reutilización de la información del sector público.

El paso más decidido y firme para promover e impulsar la apertura institucional, se ha dado a través de la reciente aprobación de la tan ansiada *Ley 3/2015, de 4 de Marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León*⁴⁸. En el epígrafe siguiente, analizaremos con detenimiento su contenido esencial.

Para finalizar el elenco de hitos que han marcado el transcurrir de la transparencia en la Comunidad Autónoma, conviene destacar que en el *Discurso de Investidura 2015* de D. Juan Vicente Herrera, en Cortes de Castilla y León, el día 2 de Julio de 2015, la transparencia pública es el principio esencial en la intervención del Presidente de la Junta. Este principio, sostiene, es el que debe guiar la regeneración democrática, fortaleciendo los mecanismos de prevención y control que eviten la repetición de conductas inmorales y deshonestas. Y, de igual modo, el Presidente apuesta por impulsar, entre las grandes áreas de trabajo de la vigente legislatura, la de Gobierno Abierto y Transparencia, para lograr un *“futuro con mayor calidad democrática, participación y transparencia”*.

De este modo, como hemos tenido ocasión de reflejar en el caso concreto de Castilla y León, *“la transparencia no es una «condición natural» de las organizaciones gubernamentales. Es algo que se tiene que elaborar, construir, implementar a largo plazo y que debe atender a diversos*

⁴⁸ Según la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*.

objetivos en relación a las instituciones estatales: legales, reglamentarios, políticos, organizacionales, educativos y culturales” (Naessens, 2010:2121).

En el mismo sentido referido, *“la transparencia no es propiamente un instituto, sino un grupo de institutos y de normas que, en su conjunto, delinean un modo de ser de la Administración y cuyo contenido no puede ser homogéneo ni unívoco tanto por sus múltiples manifestaciones como por la multiplicidad de factores de que se hace depender su efectividad” (Gallardo Castillo, 2011:168).* Incluirla dentro de la legislación sectorial⁴⁹ es, pues, un síntoma de calidad democrática.

Sin embargo, aunque constituye un gran avance para Castilla y León haber aprobado la LTPCyL puesto que, con su implementación, se fortalecerán las instituciones, se recuperará parte de la confianza de los ciudadanos en ellas, se mejorará el control democrático poniendo límite al ejercicio arbitrario del poder (Wences, Kölling y Ragone, 2014), persisten aún ciertas lagunas y una significativa heterogeneidad de contenido que dificulta el análisis de la leyes de transparencia –estatal y autonómicas– en nuestro país. Esto será objeto de análisis en el apartado siguiente.

⁴⁹ Como ha señalado Piotrowski (2009:360), puede decirse que existen tres generaciones consolidadas de políticas de transparencia. La primera generación se relaciona con el derecho de libertad de saber, también denominado libertad de información. Posteriormente, la maduración de estas leyes y el avance democrático de los Estados, conducen hacia una segunda generación de políticas de transparencia, las de carácter específico para determinados ámbitos de actuación. Para terminar, cabe decir como conclusión que se está produciendo una tercera generación de políticas de transparencia, y aunque la naturaleza exacta de éstas es aún incierta, en gran parte, se van a ver impulsadas por las TICs y éstas serán de tipo colaborativo básicamente.

Tabla 3.- Hitos en la evolución de la Transparencia Pública en Castilla y León

Año	Regulación	Especificación
1997	Primer Plan de Atención al Ciudadano (1997-2000)	Preámbulo
2000	Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León	Objetivo 1
	Segundo Plan de Atención al Ciudadano (2000-2002) de Castilla y León	Acción 2.5
2001	Ley 3/2001, de 3 de Julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León	Artículo 31
2003	Decreto 2/2003, de 2 de Enero, por el que se regulan los servicios de información y atención al ciudadano y la función de registro en la Administración de la Comunidad de Castilla y León	Preámbulo
2004	Plan Estratégico de Modernización de los servicios públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León	Objetivo 1
2005	Decreto 40/2005, de 19 de Mayo, por el que se regula la utilización de técnicas de administración electrónica por la Administración de la Comunidad de Castilla y León	Artículo 1
	Ley 7/2005, de 24 de Mayo, de la Función Pública de Castilla y León	Artículo 4
2007	Estrategia Regional para la Sociedad Digital del Conocimiento 2007-2013	Directriz 4ª
2008	Ley Orgánica 14/2007, de 30 Noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León	Artículo 16
	Plan Estratégico de Modernización de la Administración de Castilla y León 2008-2011	Misión
2010	Orden ADM/62/2010, de 19 de Febrero, por la que se aprueba el Código Ético de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León,	Punto 4.- 3º
	Ley 2/2010, de 11 de Marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública	Artículo 5.b)
2011	Discurso de Investidura 2011 del Presidente de la Junta Don Juan Vicente Herrera, en Cortes de Castilla y León, el día 23 de Junio de 2011	
2012	Acuerdo 17/2012, de 8 de Marzo, de la Junta de Castilla y León, por el que se pone en marcha el Modelo de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León	
2013	Revisión del Proyecto de del Modelo de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León	
2014	Ley 5/2014, de 11 de Septiembre, de Medidas para la Reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León	Artículo 6
	Estrategia Regional de Investigación e Innovación para una Especialización Inteligente (RIS3) de Castilla y León 2014-2020	Objetivos 6 y 8
2015	* Ley 3/2015, de 4 de Marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León	
	Discurso de Investidura 2015 del Presidente de la Junta Don Juan Vicente Herrera, en Cortes de Castilla y León, el día 2 de Julio de 2015	

Fuente: elaboración propia.

II.3.-La Ley 3/2015, de 4 de Marzo de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León: oportunidades y retos

En el ámbito estatal, la aprobación de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, ha hecho realidad una exigencia ciudadana de primer orden, y ha dado cabida a un hecho que nunca una democracia debió desconocer: que la información sobre los asuntos de interés general es propiedad de los ciudadanos, en cuyo nombre y beneficio de ejerce el poder público. La Disposición Final 8ª de la LTAB –ley de leyes en materia de transparencia–, deja claro que ésta queda circunscrita dentro del ámbito competencial reconocido en los artículos 149.1.1º⁵⁰, 149.1.13º⁵¹ y 149.1.18º⁵² de la CE, donde se reconocen algunas de las competencias exclusivas del Estado.

Fijadas las premisas anteriores y, por tanto, que el legislador estatal ostenta **competencias** exclusivas en relación con la transparencia, se puntualiza que ello no es óbice para que, aún teniendo competencia exclusiva el Estado sobre tal aspecto de la realidad social, las Comunidades Autónomas –atendiendo al principio de Autonomía que consagra también la CE en su artículo 137⁵³–, puedan desarrollar una competencia legislativa propia sobre transparencia pública en su ámbito territorial, siempre y cuando lo hagan conforme a lo dispuesto en la ya aludida norma

⁵⁰ El citado precepto dispone que el Estado tiene competencia exclusiva en la “*regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*”.

⁵¹ El citado precepto dispone que el Estado tiene competencia exclusiva en dictar “*las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas*”.

⁵² El citado precepto dispone que el Estado tiene competencia exclusiva en las “*bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*”.

⁵³ Contenido del artículo 137: “*el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*”.

estatal. Incluso, si el legislador estatal no ha cumplido con su función, el ejercicio de determinadas facultades asumidas por las Comunidades Autónomas puede llevarse a cabo sin necesidad de esperar a que, sobre la misma materia⁵⁴, el Estado dicte la legislación o normativa básica⁵⁵.

Conviene puntualizar, en este mismo sentido, que las bases estatales (para materias como la transparencia, como es este caso) a las que se hace constante alusión en el artículo 149 de la CE, y que el propio Tribunal Constitucional ha definido como aquellos "*criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes a todo el Estado*", manifiestan aquí un sentido positivo, ya que aluden a "*los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros*"⁵⁶. Así, las bases para la transparencia pública no guardan rasgos formales sino sustanciales y, por ello, la normativa que la desarrolla no debe catalogarse como básica por estar contenida en una ley calificada como tal por el legislador –de hecho, se alude en muchas ocasiones a "bases" y no a "legislación básica"–, sino que sería preciso atender al carácter básico desde su contenido material.

Así, tal y como sostiene Del Guayo Castiella (2003:433), "*el Ordenamiento Jurídico español es el resultado de la integración (y recíproca influencia), del Ordenamiento Jurídico estatal y de los Ordenamientos Jurídicos autonómicos*". En base a lo anterior y tomando como ejemplo aclaratorio el contenido del artículo 149.1.1^o⁵⁷ de la CE que alude para sustentarse jurídicamente la LTAB, puede considerarse a la transparencia como una materia común del

⁵⁴ A tenor de lo manifestado en el Fundamento Jurídico 4º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de Julio de 1981*.

⁵⁵ Hecho que se ha producido en las Comunidades Autónomas de Galicia (2006), Islas Baleares (2011), Navarra (2012) y Extremadura (2013), quienes desarrollaron normativamente la materia de Transparencia antes de que se publicase la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*.

⁵⁶ Tal y como se desprende del contenido de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de Marzo de 1997*.

⁵⁷ Aplicable, *mutatis mutandis*, al análisis de los artículos 149.1.13º y 149.1.18 de la *Constitución*.

legislador estatal y autonómico, que faculta al primero para normar con carácter básico, y no excluye al segundo de dicha posibilidad.

Una vez reflejada la distribución competencial española en materia de transparencia pública, se procede a analizar algunos de los rasgos más significativos que definen la apertura institucional en Castilla y León, y que provienen tanto de los contenidos de la LTAB como de los de la LTPCyL. En este sentido, lo primero que salta a la vista, es el título que adquiere la LTAB, por cuanto incluir en un mismo texto jurídico tres materias tan diversas y de tanta trascendencia social, no puede ser una buena medida para lograr una plena efectividad y garantía por parte de los poderes públicos. Esta falta de concreción terminológica y consideración autónoma y expresa de la Transparencia en la LTAB, también se produce en la LTPCyL, puesto que incluye la regulación de otras materias trascendentales como son la participación ciudadana o la reutilización de datos. Consideramos, pues, que la Transparencia debiera de ser regulada de manera independiente, unidireccional.

En el mismo sentido antedicho se manifiesta Guichot Reina (2012:134), cuando señala que *“queda al margen de actuación de las Comunidades Autónomas decidir la amplitud de sus Leyes (de Transparencia y acceso a la información, de Buen Gobierno, de Gobierno Abierto, de Reutilización y Datos Abiertos, de Participación, de todo ello o de cualquier combinación), y hacerlo, esperemos, de forma realista y coherente con el marco básico estatal”*. Como se deduce, la tarea que el legislador castellano y leonés está llamado a desempeñar, resulta de vital importancia para el ciudadano, por cuanto sus derechos van a verse previsiblemente mejorados y ampliados con su acción.

Las Comunidades Autónomas que han reformado recientemente su Estatuto de Autonomía –y que son Cataluña (2007), Islas Baleares (2007), Andalucía (2007), Aragón (2007), Castilla y León (2007) y Extremadura (2011), incluyendo, en este grupo, el caso específico de Navarra (1982)

que, sin operar reforma alguna, ya incluye el concepto–, reconocen el principio de transparencia desde cuatro vertientes distintas: a) como un principio general de coordinación, de funcionamiento y organización de la Comunidad Autónoma, estrechamente vinculado con el ámbito subjetivo de la Administración Pública; b) como el elemento necesario para las relaciones institucionales, más vinculado a la acción de gobierno; c) como un mecanismo para lograr mantener los niveles de solidaridad social; y d) como instrumento fiscal y presupuestario de carácter básico.

Atendiendo a la denominación que se ha dado a las leyes autonómicas en materia de transparencia, llama la atención que sólo una de ellas –la Andaluza–, se denomine “*de Transparencia*” de manera específica y unidireccional y, por tanto, regule de forma autónoma tal materia. Pero este es un caso aislado, por cuanto otras leyes acompañan al nombre de transparencia otras acepciones como “*Buen Gobierno*” –como ocurre en la *Ley de La Rioja* o la *Ley de Cataluña*– “*Gobierno Abierto*”⁵⁸ –en concreto, en la *Ley de Extremadura* y en la *Ley de Navarra*–, o “*Buenas Prácticas*” –como en la *Ley de Galicia*–. Incluso, otras leyes autonómicas se definen con unos conceptos diferentes al de transparencia e incluyen también a ésta entre su articulado –como es el caso de la *Ley de Baleares*–. A su vez, otros textos legislativos autonómicos, cada vez con más frecuencia, unen el concepto de “*transparencia*” al concepto de “*participación*” –como ocurre en las leyes de Murcia, Aragón, Castilla y León⁵⁹, Valencia o Castilla-La Mancha.

⁵⁸ Término al que ya he hecho especial mención en el presente estudio de investigación y que también se incluye en el contenido de la recientemente aprobada *Ley de Transparencia de Cataluña*.

⁵⁹ Según versa en el artículo 1 de la LTPCyL, la ley de transparencia la Comunidad Autónoma de Castilla y León, engloba también las materias de derecho de acceso a la información pública y su reutilización, así como la participación ciudadana en los asuntos públicos.

**Tabla 4.- La regulación de la Transparencia Pública en las Comunidades Autónomas españolas
(por orden cronológico de 2006 a 2015)**

Comunidad Autónoma	Legislación de referencia
Galicia	Ley 4/2006, de 30 de Junio, de Transparencia y Buenas Prácticas en la Administración Pública
Islas Baleares	Ley 4/2011, de 31 de Marzo, de Buena Administración y Gobierno
Extremadura	Ley 4/2013, de 21 de Mayo, de Gobierno Abierto
Navarra	Ley Foral 11/2012, de 21 de Junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto
ESTADO	Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
Andalucía	Ley 1/2014, de 24 de Junio, de Transparencia Pública
La Rioja	Ley 3/2014, de 11 Septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno
Murcia	Ley 12/2014, de 16 de Diciembre, de Transparencia y Participación
Canarias	Ley 12/2014, de 26 de Diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Cataluña	Ley 19/2014, de 29 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno
* Castilla y León	<i>Ley 3/2015, de 4 de Marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana</i>
Aragón	Ley 8/2015, de 25 de Marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana.
Valencia	Ley 2/2015, de 2 de Abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana

Fuente: elaboración propia.⁶⁰

Sin entrar en el análisis profundo del contenido específico de la normativa autonómica, sí se pueden apuntar algunos de los rasgos más sobresalientes que tienen éstas, sobre todo, tomando como ejemplos de estudio los casos de las Leyes de Andalucía, de Cataluña, de Canarias y de Murcia, pues por ser de los más actuales, son los que mejor se han adaptado a la legislación estatal y los que están comenzando a ampliar su margen de maniobra, enriqueciendo los contenidos a los

⁶⁰ Por tanto, La Comunidades Autónomas de Cantabria, Madrid, Asturias, Castilla-La Mancha y País Vasco, Así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, son quienes aún no disponen de una ley propia de transparencia a fecha de la presente investigación.

que ya alude la normativa estatal. En este sentido, la regulación de la transparencia que, desde la LTPCyL, lleva a cabo Castilla y León, es todavía escueta y manifiestamente mejorable.

En concreto, la Ley Andaluza reconoce una serie de **derechos** y una serie de obligaciones para los beneficiarios de la información pública –que no incluye la LTPCyL–, que merece la pena reseñar. En cuanto al compendio de derechos, se reconocen los siguientes⁶¹: a) derecho a la publicidad activa, a que los poderes públicos publiquen, en cumplimiento de la Ley, de forma periódica y actualizada, la información veraz cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la Transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública; b) derecho de acceso a la información pública de cualquier persona, para que pueda acceder a los contenidos o documentos que obren en poder de cualesquiera de las personas y entidades públicas incluidas en el ámbito de aplicación de la citada Ley; c) derecho a obtener una resolución motivada de los actos administrativos que reciba de las organizaciones públicas, así como al trámite de información; y d) derecho al uso de la información obtenida, para poder utilizarla sin necesidad de autorización previa.

Así, el legislador autonómico asume el reto de dar una respuesta efectiva a la demanda social que exige una mayor transparencia en el funcionamiento de las instituciones político-administrativas y en los procesos de adopción de decisiones, favoreciendo que este principio “*sea objeto de tratamiento legal claro y definido, que conlleve su traducción en derechos y obligaciones jurídicas*”⁶². En este sentido, Castilla y León debiera haber incluido en la LTPCyL un estatuto subjetivo de derechos y de obligaciones para el ciudadano en materia de transparencia.

⁶¹ Artículo 7 de la *Ley de Transparencia de Andalucía* y, de similar manera, también aparecen recogidos estos derechos en el artículo 8 de la *Ley de Transparencia de Canarias* y en el artículo 4 de la *Ley de Transparencia de Murcia*.

⁶² Tal y como figura en la Exposición de Motivos de la *Ley 19/2014, de 9 de Diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña*.

Otro de los aspectos que suscita gran atractivo en el estudio de la transparencia pública, es el referido a su ámbito subjetivo de aplicación, esto es, a los sujetos que están obligados a ella. Antes de continuar con esta idea, conviene aludir a los sujetos pasivos⁶³ de la transparencia, esto es, a quienes se van a beneficiar de la transparencia pública. Al respecto, se entiende por sujetos pasivos a todas las personas, de forma genérica, tal y como también se deduce del artículo 105.b)⁶⁴ de la CE. Por tanto, la transparencia beneficia a todo ciudadano, en un sentido amplio, a quien debemos considerar como cualquier persona física o jurídica, nacional o extranjera (Baño León, 1988) que, con independencia de su profesión, su nacionalidad o su residencia⁶⁵, pretende conocer las decisiones acordadas, los medios empleados y los resultados obtenidos en la acción pública desempeñada por las instituciones.

Hecha la precedente aclaración, la siguiente cuestión a la que se pretende ofrecer cumplida respuesta, es la siguiente: así como hemos deducido que cualquier persona física o jurídica podría recibir información pública, ¿qué instituciones están obligadas a suministrarla? ¿Cuál es el ámbito subjetivo sobre el que opera la obligada Transparencia activa? Teniendo en cuenta el estudio realizado por Fernández Ramos (2014) en el que hace alusión a los sujetos directa e indirectamente obligados a la publicidad informativa, y el estudio Barrero Rodríguez (2014) en el que realiza una triple clasificación de dichos sujetos atendiendo a un doble criterio funcional y económico, pueden considerarse tres niveles de Transparencia diferentes a los que queda afectado el ámbito subjetivo

⁶³ Según se desprende del contenido del artículo 12 de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*: “todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”.

⁶⁴ El contenido del artículo 105.b) establece que: “una ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos (...)”, del que se extrapola la generalidad del término “ciudadanos”.

⁶⁵ Sobre esta cuestión, resulta esclarecedor el artículo 2.1 del *Convenio nº 205 del Consejo de Europa, de 18 de Junio de 2009, sobre el Acceso a los Documentos Públicos* –que, aclaramos, no ha sido ratificado por España–, pues establece que se “garantizará el derecho de cualquiera, sin discriminación de ningún tipo a acceder a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas”.

de la LTAB⁶⁶. Así, se hará una distinción entre las dos modalidades diferentes de sujetos obligados: a) aquellos que, por criterio funcional, desempeñan tareas públicas; y b) aquellos que, por criterio financiero, reciben de los poderes públicos ayudas y subvenciones para llevar a cabo su actividad⁶⁷.

En el caso específico de Castilla y León, hay que remitirse al contenido específico de la LTAB en numerosas ocasiones, pues la LTPCyL⁶⁸ únicamente señala, como sujetos obligados a la transparencia activa, algunos de los que conforman el denominado sector público autonómico⁶⁹ y que lo constituyen: a) la Administración General de la Comunidad; b) los organismos autónomos y los entes públicos de derecho privado integrantes de la Administración Institucional; c) las empresas públicas; d) las fundaciones públicas; e) las universidades públicas; f) los consorcios; y g) el resto de entes o instituciones públicas creadas por la Comunidad o dependientes de ella, y cualesquiera otras personas jurídicas en las que participe mayoritariamente.

Sujetos obligados por criterio funcional

1. Tal y como establece la LTAB en su artículo 2.1.a), las Administraciones Públicas son sujetos obligados a la transparencia, toda vez que éstas cumplen con una labor encomiable de servicio público y, además, son las más cercanas al ciudadano, y son las que mejor pueden informar de las decisiones de gobierno e informarse de las demandas sociales que deben ser resueltas. Al efecto, se entiende por Administración Pública la denominada Administración territorial, la cual abarca, a su vez: la Administración

⁶⁶ Si bien esta Ley se constituye como normativa básica de transparencia en el Estado español, no debe olvidarse que el legislador autonómico está llevando a cabo su labor y ya están aprobándose leyes que amplían y mejoran dicho ámbito subjetivo.

⁶⁷ En este sentido, el legislador estatal entiende que las personas físicas y jurídicas que dispongan de dinero público para llevar a cabo su actividad, deben rendir cuentas de dicha actividad (Meseguer Yebra, 2013).

⁶⁸ Según se extrae del contenido de los artículos 2.3, 2.4 y 5 de la LTPCyL.

⁶⁹ Tal y como figura en el artículo 2.1 de la *Ley 2/2006, de 3 de Mayo, de la Hacienda y del Sector Público*.

General del Estado, la Administración de las Comunidades y las Ciudades Autónomas y la Administración Local, tanto municipal como provincial.

Lo que cabe preguntarse, en este punto, es si el Gobierno –ya sea ésta central o autonómico–, que es quien “*dirige la Administración civil del Estado*”⁷⁰, queda o no incluido en el ámbito subjetivo de la transparencia. Si la Administración Pública cumple una clara función de cohesión social y es dirigida por el Gobierno, consideramos que éste último, pese a no incluirse expresamente en el articulado de la *Ley*⁷¹, se sobreentiende que también debe cumplir con las obligaciones de Transparencia activa y pasiva (Pendás, 2013), tanto a sus órganos unipersonales –Presidente, Vicepresidentes y Ministros–, como a sus órganos colegiados –Consejo de Ministros y Comisiones Delegadas del Gobierno–, así como a las Conferencias Sectoriales y otros órganos de cooperación.

2. Las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, los Servicios Comunes y las Mutuas de Accidentes de Trabajo.
 3. Los Organismos Autónomos, las Agencias Estatales, las Entidades Públicas Empresariales y las Entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida legalmente, tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.
- Tanto la LTAB como la LTPCyL hacen una mención expresa a las Universidades

⁷⁰ Así queda de manifiesto en el artículo 97 de la CE o en el artículo 1.1 de la *Ley 50/1997, de 27 de Noviembre, del Gobierno*.

⁷¹ No ocurre lo mismo con el artículo 1.2.a) del *Convenio n° 205 del Consejo de Europa, de 18 de Junio de 2009, sobre el Acceso a los Documentos Públicos*, ya que éste incluye expresamente como autoridades públicas al “1) gobierno y administración a nivel nacional, regional y local; 2) organismos legislativos y autoridades judiciales, en cuanto realizan funciones administrativas según la normativa nacional propia; y 3) personas naturales o jurídicas cuando ejercen como una autoridad administrativa”. A su vez, es de reseñar que ninguna legislación autonómica, aprobada o en trámite parlamentario, incluya explícitamente al Gobierno en su ámbito subjetivo.

públicas quienes, en su actividad investigadora, docente y de estudio, también deben cumplir con las obligaciones legales en tal materia⁷². Se destaca, a su vez, que uno de los Entes que la LTAB no recoge⁷³ pero que se incluye en el ámbito subjetivo de la LTPCyL es el consorcio administrativo.

4. Las Corporaciones de Derecho Público, pues a pesar de su denominación y de estar sujetas al Derecho privado, en algunos aspectos pueden quedar sometidas al Derecho Administrativo si sus titulares desempeñan, por atribución del Ordenamiento Jurídico o delegación expresa de la Administración, ciertas facultades de orden administrativo sobre sus propios miembros. Lo cierto es que estas Corporaciones ya estaban sujetas a la obligación de publicidad pasiva en virtud de la legislación vigente⁷⁴, pero la LTAB ha querido hacer una mención expresa de éstas, además de ofrecerles la potestad de celebrar convenios de colaboración con las Administraciones Públicas o con el organismo que ejerza la representación en su ámbito concreto de actividad⁷⁵, para dar cumplida cuenta a dicho deber.
5. Tal y como establece el artículo 2.1.e) de la LTAB, la Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el

⁷² En idéntico sentido se pronuncian las Leyes autonómicas sobre transparencia de Extremadura, Andalucía, La Rioja, Murcia, Castilla y León, Canarias y Cataluña.

⁷³ No ocurre lo mismo con la legislación autonómica, pues Extremadura, Andalucía y la Rioja –además de los proyectos de ley de Aragón y Asturias–, reconocen expresamente a los consorcios administrativos dentro de su ámbito subjetivo de aplicación.

⁷⁴ Ello se desprende de la aplicación supletoria de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre* a este tipo de órganos y del artículo 2.4.1.d) de la *Ley 27/2006, de 18 de Julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, donde se señala la obligación de publicidad para “*las Corporaciones de Derecho Público y demás personas físicas o jurídicas cuando ejerzan, con arreglo a la legislación vigente, funciones públicas, incluidos Notarios y Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles*”.

⁷⁵ Tal y como se establece en la Disposición Adicional 3ª de la Ley de Transparencia estatal.

Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas⁷⁶, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, están incluidas en su ámbito de aplicación.

Además del tan amplio y variado espectro de instituciones que vienen formuladas en dicho precepto, el matiz final es importante, pues a ellas sólo se les aplicará la obligación de transparencia activa si ejercen funciones administrativas. Consideramos que tal apreciación limita en un grado excesivo y nocivo para la democracia, la apertura de instituciones que cobran una especial trascendencia pública y que hubiera sido más conveniente hacer alusión, en términos generales, a funciones públicas. Al utilizar el legislador estatal el término “*actividades sujetas a Derecho Administrativo*”⁷⁷, parece haber optado por fiscalizar las actuaciones auxiliares de estos órganos que son susceptibles de control jurisdiccional –sobre todo, en lo que concierne a personal, contratación y gestión patrimonial–, olvidándose, con ello, de otras actuaciones que, sin ser accesorias o de carácter secundario, también cobran especial trascendencia en democracia, como puedan ser las relacionadas con la adopción de decisiones que afectan al interés colectivo. Se señala, pues, mi disconformidad con tal precepto, pues lo mismo que se habla de autoridad pública, es más correcto hablar de actividad pública, toda vez que esta última engloba también –pero no con carácter exclusivo–, las actividades administrativas⁷⁸.

⁷⁶ Se puede observar que la tipología contenida en este epígrafe equivale, en su mayoría, a lo que jurisprudencialmente se conoce como: a) “*órganos constitucionales*” –Jefatura de Estado, Cámaras Legislativas, Gobierno, Tribunal Constitucional y Consejo General del Poder Judicial–, y b) “*órganos de relevancia constitucional*” –Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo–. Tales órganos constituyen el ámbito subjetivo de la *Ley de Transparencia Pública* bajo la denominación de “*Otros Poderes Públicos*”, exceptuando de dicho ámbito el Gobierno, y añadiendo en éste el Banco de España, el Consejo Económico y Social y otros análogos.

⁷⁷ De forma inversa a la que lo hace la *Ley de Transparencia*, la ya aludida *Ley 27/2006, de 18 de Julio*, señala que quedan excluidos de la obligación de publicidad pasiva las instituciones que “*actúen en el ejercicio de funciones legislativas o judiciales*”.

⁷⁸ Cuando analice con posterioridad el ámbito objetivo de la *Ley de Transparencia*, redundaré en tal postura, pues el legislador incluye en éste todo tipo de información, más allá de la meramente sujeta a Derecho Administrativo.

Por otro lado, también se puede observar que se incluyen órganos no únicamente ejecutivos, sino también legislativos y judiciales. Esta aportación ya viene reflejada en el contenido del *Convenio del Consejo Europeo n° 205* pero de forma descafeinada. Si bien éste incluye, dentro de la noción de autoridad pública, a los órganos legislativos y judiciales, sólo lo hace “*en cuanto realizan funciones administrativas según la normativa nacional propia*”⁷⁹.

Además, dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la LTAB, se incluye a la que puede calificarse como Administración Consultiva –esto es, el Consejo de Estado y el Consejo Económico y Social e instituciones análogas⁸⁰–, no por considerarla un órgano legislativo, sino por su clara vinculación con la actividad de Gobierno.

Las sociedades mercantiles, en cuyo capital social la participación directa o indirecta del resto de entidades prevista en el artículo, sea superior al cincuenta por ciento, en un intento férreo del legislador por controlar el gasto público y la asignación de recursos, así como la finalidad de los presupuestos de éstas. Resulta excelente la labor de incluir a estas Sociedades Mercantiles en el ámbito subjetivo de las leyes de transparencia en España, aunque hubiese sido mejor incluir un criterio cualitativo y no cuantitativo. No puede olvidarse que los Consejos de Administración de este tipo de entidades, constituyen uno de los retiros políticos más reiterados por antiguos miembros de las instituciones político-administrativas.

6. Las fundaciones del sector público.

⁷⁹ Aunque deja la puerta abierta a la inclusión de otras actividades, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1.2 del citado *Convenio n° 205*, no ratificado por España hasta la actualidad.

⁸⁰ De igual modo, destacaría el hecho de que algunas Comunidades Autónomas como Andalucía, incluyan como Administración Consultiva a los Consejos Audiovisuales.

7. Las asociaciones constituídas por las Administraciones, organismos y entidades públicas. A su vez, también se incluyen los órganos de cooperación previstos en el artículo 5⁸¹ de la LRJ-PAC.

En este punto, conviene precisar el ámbito subjetivo de aplicación de la transparencia está en consonancia con el ámbito subjetivo de la recientemente aprobada *Ley 40/2015, de 1 de Octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*, normativa que ha resultado una novedad en nuestro Ordenamiento Jurídico y a cuyo contenido deberán adaptarse las legislaciones autonómicas, como es el caso de Castilla y León.

Sujetos obligados por criterio financiero

1. Los partidos políticos, las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales.

Los partidos políticos aún sin ser órganos del Estado ni titulares del poder público, “*forman parte esencial de la arquitectura constitucional y realizan funciones de una importancia constitucional primaria*”⁸² y son de gran trascendencia para la vida democrática de las sociedades, cuales son la expresión del pluralismo político (Mella Márquez, 1997), la concurrencia a la formación y manifestación de la voluntad popular y la canalización de la participación política⁸³. Ello les hace merecedores de ser incluidos en el ámbito subjetivo de la LTAB.

⁸¹ “*La Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas pueden crear órganos para la cooperación entre ambas, de composición bilateral o multilateral, de ámbito general o de ámbito sectorial, en aquellas materias en las que exista interrelación competencial, y con funciones de coordinación o cooperación según los casos*”.

⁸² Así queda reflejado en la Exposición de Motivos de la *Ley Orgánica 6/2002, de 27 de Junio, de Partidos Políticos*.

⁸³ Tal y como queda reflejado en el artículo 6 de la *Constitución Española*. En idéntico sentido se ha manifestado el Tribunal Constitucional –en concreto, en el Fundamento Jurídico 3º de la *Sentencia 10/1983, de 21 de Febrero de 1983* y en el Fundamento Jurídico 5º de la *Sentencia 48/2003, de 12 de Marzo de 1983*–, señalando que los partidos políticos son instituciones jurídico-políticas que actualizan, como voluntad del Estado, la voluntad popular.

Por tanto, pese a que el articulado de la LTAB no hace mención expresa a ningún criterio cuantitativo financiero específico para incluir a los partidos políticos en su ámbito subjetivo de aplicación, he preferido enunciarlos bajo tal criterio por la necesidad tan relevante para la sociedad de fiscalizar su financiación⁸⁴, para asegurar el correcto cumplimiento de la dimensión política que desempeñan.

Análisis similar merece, en este último sentido aludido, el caso de las organizaciones sindicales y de las organizaciones empresariales, ya que además de recibir importantes fondos públicos con los que costear su funcionamiento, cumplen una función social extraordinaria, más allá de ser “*únicamente asociaciones privadas representantes de sus afiliados*”⁸⁵. Piénsese, además, en la función de representación que desempeñan en los diálogos y en la concertación social⁸⁶.

De igual modo, se considera que las obligaciones de transparencia en nada afectan a la autonomía de organización y funcionamiento de estas asociaciones. No debemos olvidar la más que notoria participación institucional de dichas asociaciones en ámbitos territoriales muy variados (locales, autonómicos, nacionales, europeos e internacionales).

Claro ejemplo lo constituyen, en Castilla y León, UPA-COAG, CECAL, AEMTA,

⁸⁴ Así, como manifiesta Sánchez Medero (2014), no puede olvidarse que, aunque el modelo de financiación electoral en España es mixto –tanto público como privado–, éste no deja de ser predominantemente público (canalizado a través de subvenciones directas e indirectas), y marcado claramente por la fuerza electoral y la representación parlamentaria que obtienen los partidos políticos en los procesos electorales, a tenor del contenido de la *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, de Régimen Electoral General* y de la *Ley Orgánica 8/2007, de 4 de Julio, sobre Financiación de Partidos Políticos*. Así, los ingresos públicos abarcan tanto recursos económicos –en forma de subvenciones– como ayudas en especie, y son los siguientes: subvenciones por resultados electorales, que cubren los gastos electorales de participación que cada formación política realice; subvenciones por los envíos postales de sobres, papeletas o propaganda electoral (conocido como mailing); cesiones de espacios gratuitos de propaganda electoral en los medios de comunicación de titularidad pública; o cesiones gratuitas de espacios y locales para la colocación de la propaganda electoral o para la realización de reuniones electorales y actos de campaña. Por tanto, para garantizar la competitividad de partidos y asegurar así el correcto uso del dinero público, es preciso que sean lo más transparentes posibles.

⁸⁵ Así se desprende del contenido de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1986, de 30 de Enero de 1986*.

⁸⁶ A título ejemplificativo, la *Ley Foral 22/2014, de 12 de Noviembre, por la que se crea el Consejo Navarro del Diálogo Social en Navarra*, pone de manifiesto la importante función que cumplen estas organizaciones como canales de expresión del diálogo ciudadano para lograr la cohesión social y el progreso económico.

ASAJA, FCTACyL o UCE entre otras y, en este sentido, más que por motivos de financiación pública, su directa colaboración con instituciones públicas y su destacable actividad de servicio público al ciudadano, obligarían a tales asociaciones a publicar una parte importante de su información, siempre desde el respeto a la libertad asociativa y a la autonomía organizativa.

Así, tal y como defienden los sindicatos, más allá del control sobre los recursos públicos, las leyes de transparencia no podrían limitador el derecho de libertad sindical, que implica una completa autonomía organizativa y una prohibición de injerencia en sus asuntos por parte de los poderes públicos. Más deseable sería, en este aspecto, aprobar una regulación unitaria que ordene y garantice el derecho de participación institucional y sindical de las organizaciones en todos los ámbitos que afecten a los intereses de los ciudadanos. Sería una prioridad, en coherencia con el principio de transparencia, regular esta participación en la planificación, en la organización de consulta o asesoramiento, en la gestión y evaluación de las políticas públicas, en los procesos de elaboración de las normas y decisiones políticas, en el proceso legislativo, en la representación procesal, en el alcance de la financiación pública, en el patrimonio sindical y en la empresa. A su vez, sería conveniente para todos hacer una regulación unitaria del régimen financiero, económico y fiscal de estas organizaciones⁸⁷.

Por último, merece especial mención la inclusión, en el ámbito subjetivo de la *Ley de Transparencia de Cataluña*⁸⁸, de los grupos de interés. Estos grupos cada vez están tomando mayor importancia en el proceso de elaboración de las políticas públicas y,

⁸⁷ Así mostraron su parecer en la sesión informativa en relación con el Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (presentada el 31/05/2013, y calificado el 04/06/2013), los representantes D. Frederic Monell i Lloró –como Secretario de Participación Sindical e Institucional de UGT–, D. Rodolfo Benito Balenciano –como Secretario de Estudios de la Confederación Sindical de CCOO–, D. Juan Pablo Lázaro Montero de Espinosa –como Presidente de la Comisión de Responsabilidad Social Empresarial de la CEOE–.

⁸⁸ Concretamente, en su artículo 3.1.f).

desde hace años, se está pidiendo una regulación pormenorizada sobre éstos y la creación de un registro público donde figuren y consten todos ellos, a los efectos de desarrollar, con una mayor garantía, sus funciones dentro del sistema político. En base a lo anterior, Cataluña ha sido una Comunidad Autónoma pionera en tal regulación, pues su aludida *Ley de Transparencia* incluye un Título específico dedicado a ellos. De igual modo, la norma citada obliga a los grupos de interés a ser transparentes, informando constantemente sobre las actividades que realizan, los clientes que posean, las personas o las organizaciones para las que trabajen y las cantidades económicas que reciban.

2. Las entidades privadas que perciban ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a cien mil euros o cuando, al menos, el cuarenta por ciento del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que éstos alcancen, como mínimo, la cantidad de cinco mil euros. Este hecho se ha venido a denominar bajo el término jurídico de “*financiación pública relevante*”, lo que implica el deber de dar publicidad a las actuaciones por parte de los entes que cumplan dicha característica económica.

Por ello, el legislador ha establecido un doble criterio: a) uno absoluto, para aquellas entidades que perciban más de cien mil euros; y b) otro relativo, mínimo de cinco mil euros si la cantidad de dinero percibida por la entidad representa, al menos, el cuarenta por ciento del total de los ingresos anuales. Con ello, el legislador busca la finalidad de acoger a un número suficiente de entes que justifique la previsión normativa, pero que a la vez no obligue a cualquiera que perciba una pequeña cantidad de dinero público, al cumplimiento de las obligaciones previstas.

Una de las controversias que pueden suscitarse es que, a tenor del contenido del artículo 2 de la *Ley 38/2003, de 17 de Noviembre, General de Subvenciones*, tampoco queda excesivamente claro qué subvenciones concretas existen⁸⁹, si bien deja claro, en sentido negativo, las que no lo son⁹⁰.

La LTAB, en virtud de lo anterior, ha previsto una excepción que aminora la carga a determinados sujetos obligados, puesto que señala que cuando se trate de entidades sin ánimo de lucro que persigan exclusivamente fines de interés social o cultural y cuyo presupuesto sea inferior a cincuenta mil euros, el cumplimiento de dichas obligaciones puede realizarse utilizando medios electrónicos puestos a su disposición por la Administración Pública de la que provenga la mayor parte de las ayudas o subvenciones públicas que perciba.

3. Las personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, teniendo con ello que suministrar información a la Administración, el

⁸⁹ Al respecto, en el artículo 2 de la citada Ley, se señala, de manera muy laxa, que subvención es “*toda disposición dineraria, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos: a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios; b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido; c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública*”.

⁹⁰ No se consideran subvenciones –a tenor del artículo 2.4 de la *Ley de Subvenciones*–, las que siguen: a) *Las prestaciones contributivas y no contributivas del Sistema de la Seguridad Social; b) Las pensiones asistenciales por ancianidad a favor de los españoles no residentes en España, en los términos establecidos en su normativa reguladora; c) En la medida en que resulten asimilables al régimen de prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad Social, las prestaciones asistenciales y los subsidios económicos a favor de españoles no residentes en España, así como las prestaciones a favor de los afectados por el virus de inmunodeficiencia humana y de los minusválidos; d) Las prestaciones a favor de los afectados por el síndrome tóxico y las ayudas sociales a las personas con hemofilia u otras coagulopatías congénitas que hayan desarrollado la hepatitis C; e) Las prestaciones derivadas del sistema de clases pasivas del Estado, pensiones de guerra y otras pensiones y prestaciones por razón de actos de terrorismo; f) Las prestaciones reconocidas por el Fondo de Garantía Salarial; g) Los beneficios fiscales y beneficios en la cotización a la Seguridad Social; y h) El crédito oficial, salvo en los supuestos en que la Administración pública subvencione al prestatario la totalidad o parte de los intereses u otras contraprestaciones de la operación de crédito. Del mismo modo, en el apartado 2 del aludido precepto, se excluyen “*las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas, y las que se realicen entre los distintos agentes de una Administración cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Administración a la que pertenezcan, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tenga atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública*”.*

organismo o la entidad a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento de la primera, extendiéndose esta obligación a los adjudicatarios de contratos del sector público.

Amplia puede resultar la definición de servicio público. Una concepción elaborada desde una perspectiva social y finalista defiende la noción laxa de servicio público como justificación misma del poder del Estado, en la medida en que la actuación de éste último sólo se legitimaría por la satisfacción de necesidades públicas de forma omnicomprendiva. Ello lleva a distinguir el servicio público de la función pública, pues la prestación de servicio es de carácter fundamentalmente material o técnico, y no implica el ejercicio de autoridad, y también trata de procurar utilidades de las que pueden beneficiarse los individuos. La función pública es aquella actividad desarrollada por el poder público, desde una posición de supremacía, destinada a beneficiar a la colectividad en su conjunto. Dicho lo anterior, consideramos una visión de servicio público⁹¹ amplia, con vistas a que las obligaciones de publicidad lleguen a todos los ámbitos de actividad pública y, con ello, sea conocida en su mayor extensión posible⁹².

Por todo lo señalado en este punto, una de las carencias fundamentales de la LTPCyL respecto al contenido de la LTAB y de otras leyes autonómicas que versan sobre la materia de transparencia, es que ha sido muy escueta a la hora de definir el ámbito subjetivo de aplicación, es decir, a la hora de determinar los sujetos obligados a difundir información pública de forma activa o de forma pasiva. Si la finalidad última de cualquier institución es prestar el mejor servicio posible al ciudadano y establecer sinergias con la Sociedad y con el Mercado para mejorar el bienestar general, resulta necesario abordar la transparencia de manera autónoma y, además, es prioritario que

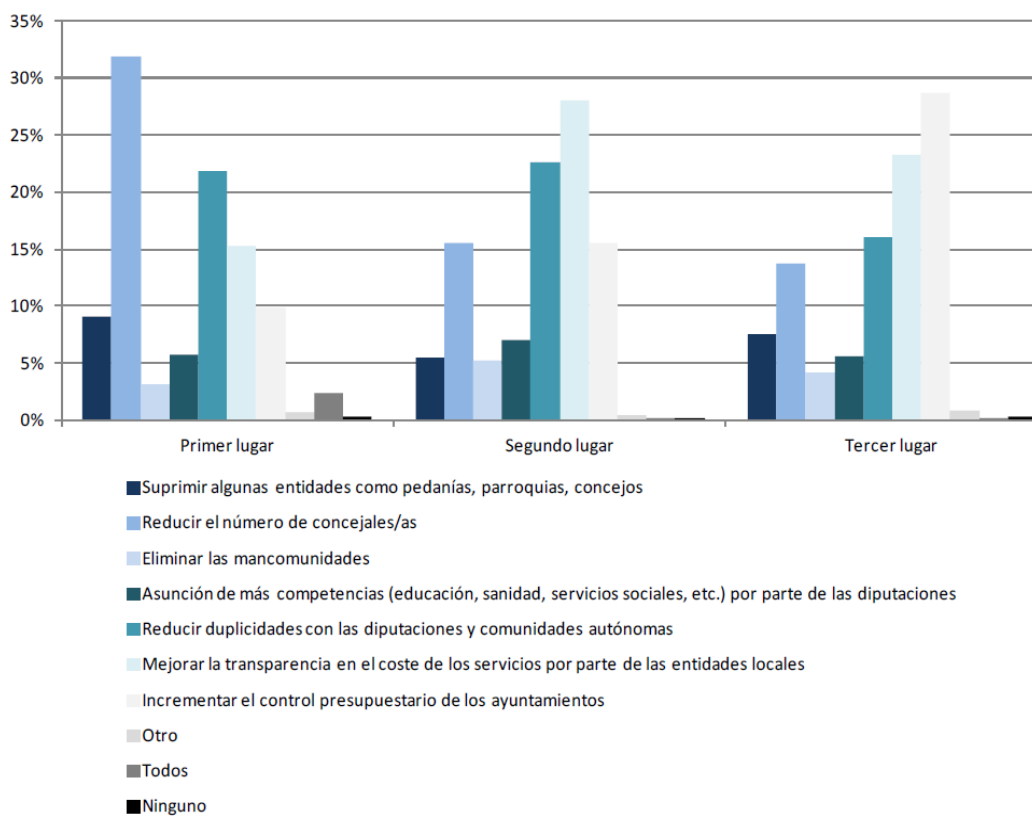
⁹¹ Al respecto, comparto la visión ofrecida por el Síndic de Greuges de Catalunya (2012), cuando sostiene que la regla general debe ser la mayor apertura posible de información pública en un ámbito subjetivo ampliado, “*sin perjuicio de que pueda ser necesario establecer limitaciones específicas, siempre y cuando sean razonables y justificadas y tomen como punto de partida la regla general de libre acceso a la información relacionada con una concepción amplia de actividad pública*” (p. 27).

⁹² De tal hecho se está haciendo eco la legislación autonómica, ampliando con ello el ámbito subjetivo de la Transparencia impuesta por la *Ley estatal*. Claro ejemplo de ello supone la inclusión, en el referido ámbito, de los adjudicatarios de contratos –como establece la Ley andaluza o la *Ley Riojana*–, de los conciertos –como establece la *Ley Extremeña*–, o de los concesionarios –como ocurre con la *Ley Gallega*.

la apertura alcance al mayor número de sujetos y de instituciones posible. La participación y la colaboración ciudadanas requieren confianza, claridad y simpleza, y ello sólo es posible de alcanzar si Sociedad, Estado y Mercado actúan bajo el principio de la transparencia.

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

Gráfico 8.- Aspectos prioritarios, según la ciudadanía, para conseguir Administraciones Locales sostenibles (2014)



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

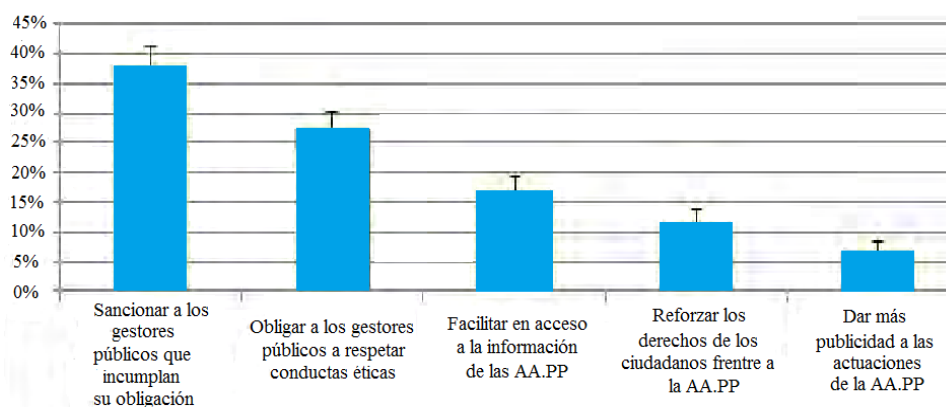
Tal y como afirma Arena (1997:366): “en el «archipiélago» de los poderes públicos las posibilidades de hacer visible el ejercicio del poder administrativo están estrechamente condicionadas por la opacidad de diversos factores, porque en el interior de cada sujeto público es necesario tener en cuenta las interacciones entre todos los elementos que lo componen”. Sólo es posible avanzar hacia una cultura de transparencia en Castilla y León, si existe una clara implicación de los sujetos que más pueden facilitar el conocimiento de los procesos, de los medios y de los resultados de la acción pública.

III.- LA APORTACIÓN DE LA TRANSPARENCIA PÚBLICA A LA REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA

Como se ha señalado al comienzo de la investigación, la transparencia pública es un principio rector que posibilita la regeneración democrática, desde tres perspectivas concretas: a) el derecho ciudadano a la información pública; b) el derecho ciudadano a la participación política; y c) la exigencia de ética a los servidores públicos.

Belmonte Martín (2014:350) sostiene, a su vez, que la transparencia pública debe orientarse hacia el desarrollo de tres funciones específicas: a) entendida como instrumento, la transparencia debe limitar la corrupción y promover el equilibrio entre poderes; b) entendida como recurso, debe hacer posible que la ciudadanía ejercite su capacidad de influencia en el sistema político; y, c) por último, entendida la transparencia como refuerzo, debe generar bien común frente a los intereses particulares. Tales aspectos también son valorados por los ciudadanos cuando se les pregunta por la importancia que adquiere cada una de las medidas incluidas en la vigente LTAB. Así se refleja en el siguiente gráfico.

Gráfico 9.- Valoración ciudadana de la importancia de las medidas incluidas en el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno (2012)



Fuente: página 104 del Informe por título “Calidad y Sostenibilidad de los Servicios Públicos”, elaborado por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios en 2013.

En esta Parte de la investigación, se analizará el impacto que tiene en Castilla y León cada uno de los tres elementos mencionados en la regeneración democrática, y se comparará con lo dispuesto a nivel estatal y con lo que han desarrollado otras Comunidades Autónomas en tales materias.

III.1.-La importancia del derecho a la información pública por parte del ciudadano: su configuración legal en Castilla y León

Qué es información pública

Cordero Sanz (2007:59) afirma que: *“una democracia perfecta podría ser considerada aquella que se basa en información igual y perfecta de todas las personas que componen el sistema sobre el que se sustenta (...), porque la transparencia es una herramienta clave, pero no suficiente, para asegurar la higiene democrática”*. Ibarra Palafox (2009:159), por su parte, hace hincapié en demostrar que si los beneficios de la información se incrementan con el tiempo o si los costos de adquirir la información disminuyen, el uso de información probablemente se incremente y la demanda por la transparencia pública sea mucho más intensa. Así mismo, si la demanda de información por parte de los usuarios es mucho mayor que la cantidad de información que los poderes públicos voluntariamente proporcionan, el sistema será impulsado a mejorar sus niveles de transparencia. Por el contrario, si los usuarios no tienen interés en emplear la información disponible, entonces habrá pocas razones para esperar una futura mejoría.

En la actualidad, aunque existe una normativa uniforme que se encargue de regular la información pública de manera exclusiva y total, existen diferentes leyes –tanto estatales como autonómicas– que, de una u otra manera, abarcan la regulación de dicha materia entre sus preceptos.

Comenzando por la regulación que realiza la CE⁹³ en materia de información pública, ésta no incluye definición alguna, sino tan sólo uno de los soportes en el que se pueden encontrar.

Otro de los aspectos que caracterizan a la información pública en España, es que se ha tendido a subjetivizar su contenido y no objetivizarlo, toda vez que lo importante ha sido de dónde provenían los datos pero no cuáles eran⁹⁴. Tal tendencia se ha intentado reducir con la aprobación de las diferentes Leyes de Transparencia, ya que éstas introducen ámbitos diferentes para tipificar a la información pública según sea su naturaleza y no según de dónde proceda. Sin embargo, en la actualidad, podemos decir que persiste una doble dimensión a la hora de definir lo que se entiende por información pública (Muñoz Soro y Bermejo Latre, 2014): a) una dimensión política, que considera que lo importante es que ésta llegue al mayor número de ciudadanos posibles, pretendiendo su universalización⁹⁵; y b) una dimensión económica, por cuanto se entiende que la información pública es uno de los mejores recursos económicos con los que cuenta una sociedad⁹⁶.

La información pública puede definirse como: *«los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones»*.⁹⁷ En el ámbito autonómico, las leyes aprobadas con carácter previo a la básica estatal⁹⁸,

⁹³ Concretamente, su artículo 105.b) no hace alusión a la información pública, sino “*al acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*”.

⁹⁴ Claro ejemplo de ello es el artículo 2.4 de la *Ley 27/2006, de 18 de Julio*.

⁹⁵ En tal dimensión aparece circunscrita la Exposición de Motivos de la *Ley 1/2014, de 24 de Junio, de Transparencia de Andalucía*, por cuanto señala que la información pública es inherente a la democracia, que concurre a la formación de la voluntad popular, de la opinión crítica y de la participación ciudadana, que: “*posibilita el conocimiento por la ciudadanía de la actuación de los poderes públicos, de los motivos de dicha actuación, del resultado del mismo y de la valoración que todo ello merece*”.

⁹⁶ En tal dimensión aparece circunscrita la Exposición de Motivos de la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre, de Reutilización de la Información del Sector Público*, por cuanto señala que “*la información generada desde las instancias públicas, con la potencialidad que le otorga el desarrollo de la sociedad de la información, posee un gran interés para las empresas a la hora de operar en sus ámbitos de actuación, contribuir al crecimiento económico y la creación de empleo*”.

⁹⁷ Así se recoge en el artículo 13 de la LTAB.

no contienen una definición de información pública explícita, al contrario de lo que ocurre con la riojana⁹⁹, la andaluza, la navarra, la extremeña, la catalana o la canaria, las cuales se aproximan mucho a la definición anteriormente aludida. En el caso de Castilla y León, tampoco figura tal definición en el articulado de la LTPCyL.

Se deduce, pues, de la normativa precedentemente citada, cómo el criterio subjetivo de información pública prima sobre el objetivo y cómo la legislación vigente tampoco resulta suficientemente exhaustiva a la hora de definirla. Si se toma como referencia la aportación básica realizada por el legislador estatal, debe considerarse que la información pública abarca algo mucho más allá del documento, pues define a ésta como: *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte”*.

Una vez señalado el concepto legal de la información pública, conviene destacar que autores como Ramos Simón, Mendo Carmona y Arquero Avilés (2009:43), hacen alusión a algunas de las características concretas que debe poseer cualquier información que se ofrece al ciudadano por parte de los poderes públicos. Y son las siguientes¹⁰⁰:

- a) Información completa: sistematizada, protegida de accesos no deseados.
- b) Información objetiva, fiable, es decir, no sesgada, presentada en función de su finalidad.

⁹⁸ Concretamente, este es el caso de Galicia y de Baleares, puesto que Extremadura (artículo 3.d) y Navarra (artículo 3.d), sí ofrecen ya una definición aproximada –aunque muy parca–, de información pública: aquella de *“libre acceso generada por el Sector Público en el ejercicio de su actividad”*. Se observa, pues, cómo las leyes autonómicas posteriores avanzan en tal definición e incorporan a ésta la información que posee el Sector Público, y no sólo aquella que genera en el cumplimiento de sus funciones.

⁹⁹ Por ser ésta –la riojana– la más actual, destacamos su contenido reflejado en el artículo 3.c) de su Ley de Transparencia: información pública es *“toda aquella información, cualquiera que sea su soporte y forma de expresión, poseída o elaborada por los sujetos anteriormente aludidos, y que no se halle sujeta a los límites de confidencialidad establecidos por la legislación básica aplicable”*.

¹⁰⁰ No debe olvidarse que el artículo 5.5 de la LTAB hace alusión a muchas de estas características: *“toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos”*.

- c) Información accesible, en distintos formatos y al alcance de sus destinatarios potenciales.
- d) Difusión proactiva pues, además de permitir el acceso, la Administración Pública debe dar publicidad a los documentos facilitando su conocimiento y localización.
- e) Acceso individual, a partir de la creación de canales individuales de comunicación, como Internet, que propician que la Administración Pública favorezca el consumo individual de información.
- f) Información de calidad, cumpliendo con estándares técnicos. Los requisitos técnicos de calidad, se incorporan como una exigencia de la accesibilidad de la información; si ésta no cumple con unas características técnicas formales es como si no existiera.
- g) Relevante, que plantea la necesidad de que la información esté sometida a un tratamiento, técnico y de contenido, de manera que los ciudadanos la encuentren fácilmente.
- h) Fácil de encontrar, integrada, organizada.
- i) Fácil de usar: pues la información es un derecho y un bien económico que, además, goza de la característica de bien público, de tal manera que el uso por unos, no excluye a los demás.

Tales características deben tenerse muy en cuenta, pues si tratar y disponer de una correcta información pública es muy necesario para la regeneración democrática, también lo es para el crecimiento económico, pues facilita la reutilización de datos del sector públicos, ya que en preciso:

- a) Que sea jurídicamente accesible: la información debe ser de libre acceso, sin restricciones, no sujeta a las limitaciones impuestas por el Derecho de acceso (propiedad intelectual, secretos oficiales, secreto industrial y comercial, defensa nacional, secreto de sumario, protección de la intimidad o restricciones administrativas temporales).

- b) Que sea técnicamente interoperable: por la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos. A su vez, los dos requisitos que completan la interoperabilidad son: uso de estándares abiertos para evitar la discriminación tecnológica, y la existencia de listados de activos de información¹⁰¹.

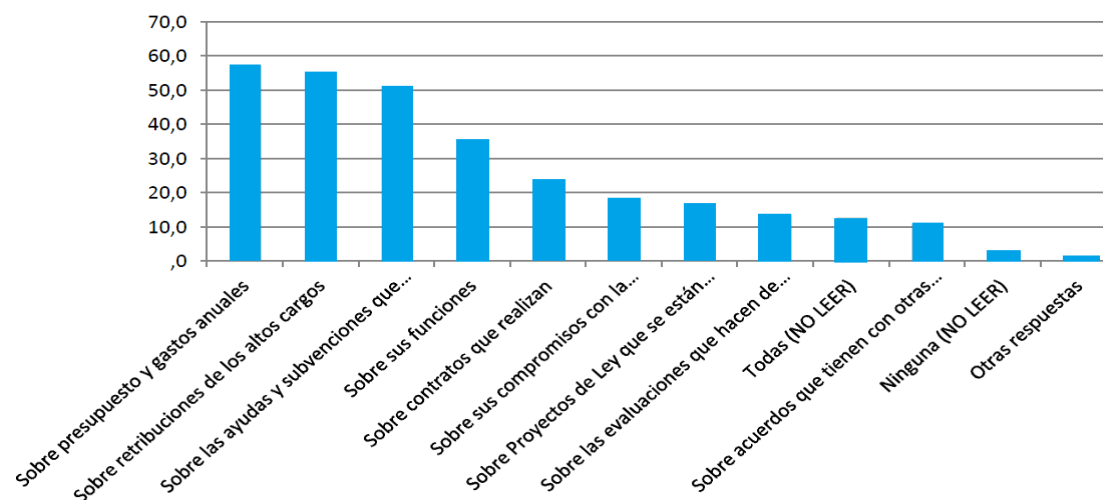
- c) Que guarde vinculación a una fuente de información pública: un documento reutilizable del Sector Público procede de la actividad previa del organismo público para fines administrativos. Por lo tanto, el documento reutilizable debe de estar vinculado a una fuente de información pública, ha de tener un origen público, de ahí el requisito legal de que no se pueda desnaturalizar el origen de la información y la obligación de citar la actualización de la fuente.

Es preciso destacar el hecho de que los ciudadanos valoran, en gran medida, la información pública de que puedan disponer de sus instituciones, hasta el punto de que, en numerosas ocasiones, identifican la transparencia con el derecho a obtener datos de interés general. En el siguiente gráfico, puede observarse cómo la información de carácter organizativo y económico, son a las que mayor importancia otorgan.

¹⁰¹ Tal y como se regula en el *Esquema Nacional de Interoperabilidad*, en el ámbito de la Administración Electrónica, tal calificación tipifica a cualquier documento público independiente del régimen jurídico en el marco del cual se elaboró, atendiendo al *Convenio nº 205 del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos*.

Gráfico 10.- Valoración ciudadana de la importancia de los distintos tipos de información que las

Administraciones Públicas están obligadas a dar, según el Proyecto de Ley de Transparencia (2012)



Fuente: Página 105 del Informe por título “Calidad y Sostenibilidad de los Servicios Públicos”, elaborado por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios en 2013.

Modalidades de acceso a la información pública

Vista la concreta definición de información pública, se van a analizar las dos modalidades diferentes de acceso a los activos de información pública que existen en la actualidad. El legislador estatal y los legisladores autonómicos han incluido dos modalidades diferentes de acceso a la información: a) la modalidad de suministro activo de datos, como una obligación institucional que deben acometer los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de las leyes; y b) la modalidad de difusión pasiva, como el derecho de acceso ciudadano a éstos. Así, algunos autores como Guichot Reina (2012) y Soto Lostal (2011), sostienen que la distinción entre información activa y pasiva ha ido sufriendo una pérdida de relevancia con la implantación de la Administración Electrónica, por cuanto ahora no parece necesaria la solicitud previa de información cuando todos los datos empiezan a estar disponibles¹⁰².

¹⁰² El hacer pública la información, facilita la labor no sólo de los ciudadanos, sino también de la sociedad civil organizada. En este sentido, ocurre frecuentemente que el individuo no busca directamente la fuente de información, sino que acude a otras fuentes secundarias. Sirva como ejemplo el siguiente: a la Pregunta 20AH del Estudio nº2956 correspondiente al Barómetro Autonómico II de Castilla y León de Septiembre-Octubre de 2012, elaborado por el Centro de Investigaciones Sociológicas, sobre qué tipo de páginas de Internet utilizan los castellano-leoneses para

Consideramos que ambas modalidades deben ser contempladas por el legislador, si bien, el suministro activo es lo primordial en democracia, pues la transparencia comienza desde las propias instituciones, impregnando la vida de los ciudadanos y fomentando su participación en los asuntos de interés general. Así, tal y como afirma Martín Delgado (2014:376): *“tan importante es la difusión proactiva de la información pública y el acceso individualizado a ésta, como el hecho de que una y otro se produzcan mediante el uso de formatos abiertos y de una forma estructurada (...), como una exigencia del derecho a saber”*.

Refiriéndonos a la difusión pasiva de información, Rey Martínez (2014:17), afirma que: *“el derecho a la información pública no es otra cosa que el mismo derecho fundamental a recibir información veraz cuando el objeto de dicha información lo integran documentos o datos de interés público”*. En este mismo sentido, Moretón Toquero (2014:21) destaca que sólo puede construirse el Derecho a la Información desde la óptica de los ciudadanos, reconociendo su naturaleza fundamental, pues contribuye a que el *“principio de publicidad sea, como efectivamente debe ser en un sistema democrático, la regla general y no la excepción, como en la práctica ocurre”*.

En la actualidad, el derecho a la información pública está catalogado como un derecho ordinario, pues es una ley de este carácter quien lo regula (la LTAB). Dicho de otro modo, tal y como puede observarse en el actual sistema de fuentes, el derecho de acceso a la información *“no es un derecho fundamental sino un derecho administrativo”* (Olmedo Palacios, 2014:10). Tal hecho antes mencionado, resulta desconcertante, máxime si se tiene en cuenta que el artículo 42 de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, reconoce el derecho de acceso a los documentos como básico, incardinado en el principio de Transparencia, al que también hacen mención expresa los Tratados Constitutivos de la Unión Europea.

obtener información sobre la política o la sociedad, revela que el 84,7 % de los encuestados lo hacen en las de los medios de comunicación y el 21,7 % de los encuestados lo hacen en las páginas de organizaciones ciudadana, movimientos cívicos, blogs o foros de debate.

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

Posteriormente, los ya derogados artículos 35 h) y 37¹⁰³ de la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. En ellos, se enumeraban una serie de derechos ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública: a) conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos; b) identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas; obtener copia sellada de los documentos que presenten; c) formular alegaciones y aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que además deben ser tenidos en cuenta; d) no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración; e) obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar; o f) acceder a los registros y archivos de las Administraciones Públicas.

La *Ley 27/2006, de 18 de Julio, reguladora de los Derechos de acceso a la información, de participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente* regulará por vez primera, con detenimiento, tal derecho. La aludida Ley¹⁰⁴ supuso, ya en su momento, una auténtica

¹⁰³ Derogado, en la actualidad, por el contenido de la LTAB.

¹⁰⁴ La iniciativa española de regular el derecho de acceso a la información, no es arbitraria ni responde a intereses meramente nacionales, sino que es una imposición europea que se deriva, en este caso, de la aprobación de la *Directiva*

revolución, tanto desde el punto de vista sustancial como desde el punto de vista procedimental del derecho de acceso a la información. La novedad más reseñable es que la regla general que introduce la citada *Ley* es que las instituciones faciliten toda la información –eso sí, ambiental–, a los ciudadanos, y sean contadas y ponderadas las excepciones a dicha regla¹⁰⁵.

Finalmente, será la LTAB la que desarrolle el derecho de acceso ciudadano a la información pública. La normativa autonómica –también la LTPCyL–, tan sólo se limitan a transcribir, en sus Ordenamientos Jurídicos, aquello que ya recoge la Ley estatal, puesto que “*el procedimiento no parece encontrar margen para una disciplina autonómica que vaya más allá de las correspondientes previsiones de desarrollo normativo*” (Fernández Salmerón, 2012).

Analizando el procedimiento específico que ha establecido el legislador para regular el derecho de acceso a la información pública, puede decirse que dicho procedimiento se inicia con la presentación de la correspondiente solicitud, la cual debe dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que la posea. Cuando se trate de información en posesión de personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, la solicitud se debe dirigir a la Administración, organismo o entidad a las que se encuentren vinculadas¹⁰⁶.

La solicitud puede presentarse por cualquier medio que permita tener constancia de: a) la identidad del solicitante; b) la información que se solicita; c) una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones; y d) en su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada.

90/313/CEE del Consejo, de 7 de Junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente.

¹⁰⁵ Así queda reflejado en el artículo 1.2 de la Ley, cuando se garantiza “*la difusión y puesta a disposición del público de la información ambiental, de manera paulatina y con el grado de amplitud, de sistemática y de tecnología lo más amplia posible*”.

¹⁰⁶ Tal y como aparece regulado en los artículo 17 a 23 de la LTAB.

Una de las grandes innovaciones que introduce la *Ley de Transparencia estatal* es que el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, puede exponer en ella los motivos por los que solicita la información para que sean tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante lo anterior, la ausencia de motivación no es, por sí sola, causa de rechazo de tal solicitud.

Por otra parte, los solicitantes de información pueden dirigirse a las Administraciones Públicas en cualquiera de las lenguas cooficiales del Estado en el territorio en el que radique la Administración Pública a la que va dirigida la solicitud¹⁰⁷.

Si la solicitud en el procedimiento, se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste debe remitírsela al competente, si lo conociera, e informar de esta circunstancia al solicitante. Cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pide al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.

Por otro lado, si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les debe conceder un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. De este modo, el solicitante debe ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.

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

¹⁰⁷ Ello no es sino el reconocimiento de los derechos que contempla la LRJ-PAC.

La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso debe notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes¹⁰⁸ desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. No obstante, el plazo puede ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario, previa notificación al solicitante.

En este sentido, deben ser motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero. Si la mera indicación de la existencia o no de la información supusiera la vulneración de alguno de los límites al acceso, se debe indicar esta circunstancia al desestimarse la solicitud.

Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, se debe entender desestimada¹⁰⁹. No obstante, las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa que recoge como novedosa la LTAB.

Para la Administración Pública, el incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tiene la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario. El acceso a la información debe realizarse, preferentemente, por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución debe otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días. Y si ha existido oposición de tercero, el

¹⁰⁸ Señalo que este plazo resulta ser excesivamente largo para el ciudadano, máxime cuando se observa que la actualidad y la rapidez son dos conceptos que acompañan cualquier tipo de información.

¹⁰⁹ Muchos autores coinciden en destacar que este silencio debiera ser positivo, en aras a beneficiar al ciudadano en la mayor medida posible.

acceso sólo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información. Por otro lado, si la información ya ha sido publicada, la resolución puede limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella.

El acceso a la información debe ser gratuito. No obstante, la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original, puede dar lugar a la exigencia de exacciones. La *Ley de Transparencia de Andalucía* incorpora un interesante precepto, pues reconoce que debe ser gratuito el examen de la información solicitada en el sitio en que se encuentre, así como la entrega de información por medios electrónicos¹¹⁰.

Del procedimiento de acceso a la información pública destaca que no es necesaria la motivación para el acceso. Sin embargo, discrepo en la excesiva laxitud en la que el órgano competente está obligado a resolver la solicitud de acceso, o la petición de una exacción fiscal por las copias de datos cuando las tecnologías abaratan y facilitan tanto la puesta a disposición de información pública.

En lo que respecta a la transparencia activa, o lo que es lo mismo, el suministro activo de datos como la obligación de difundir, de forma permanente, periódica y actualizada, aquella información pública más relevante, lo cierto es que ésta ha constituido una auténtica novedad en el panorama político-administrativo, y supone todo un reto para los decisores públicos, pues de ellos va a depender, en mayor grado, su efectividad.

Especial mención el artículo 9 de la *Ley de Transparencia de Andalucía*, pues destaca que los organismos obligados al suministro activo de datos deben adoptar las medidas oportunas para

¹¹⁰ A tenor de su artículo 34.2. En el mismo sentido se manifiestan también la *Ley de Murcia*, de *Canarias* y de *Cataluña*.

asegurar la difusión de la información pública y su puesta a disposición de la ciudadanía de la manera más amplia y sistemática posible. Tal precepto nos parece de especial consideración, pues faculta a la máxima publicación de datos y al mayor número de habitantes posible.

La LTAB no incluye una serie de principios generales para garantizar el acceso a la información pública, que estimo que debieran haberse dispuesto en su redacción final, aunque muchas veces se trata de principios meramente programáticos pero que dan una idea de cómo debe ser la actuación pública en la materia. Se pueden resumir éstos en los siguientes¹¹¹:

- a) El Principio de Relevancia: en cuya virtud se presume con tal calificativo a toda la información que posean los poderes públicos.
- b) El Principio de Libre acceso: toda persona puede obtenerla, independientemente de sus circunstancias personales o económicas.
- c) El Principio de Transparencia: toda la información debe ser accesible, a menos que deba ser retenida para proteger otros intereses más dignos y ser periódica y actualizada.
- d) El Principio de Responsabilidad: los organismos deben ser consecuentes con las actuaciones que realicen para asegurar la correcta disposición de la información.
- e) El Principio de Reutilización.
- f) El Principio de Neutralidad y no Discriminación tecnológica: debe hacerse efectiva independientemente del medio de acceso a los datos y de la alternativa digital.

¹¹¹ Muchos de estos principios fueron incluidos en la Enmienda nº 11 presentada por el Grupo Mixto al *Proyecto de Ley de Transparencia*.

- g) El Principio de Veracidad: la información debe ser cierta, exacta, asegurando que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia.
- h) El Principio de Gratuidad: el acceso a la información debe ser gratuito, sin perjuicio de las exacciones para la expedición de copias o soportes.
- i) El Principio de Seguridad: con el que se asegure la integridad, identidad y confidencialidad de los datos.
- j) El Principio de Cooperación: para garantizar la interoperabilidad de los sistemas y las soluciones conjuntas en la difusión de información pública.

En torno a dichos principios, aunque la LTAB no los incluye, la ya citada *Ley 27/2006, de 18 de Julio*¹¹² sí que lo hace, recogiendo los siguientes:

- a) A acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede.
- b) A ser informados de los derechos que le otorga la presente Ley y a ser asesorados para su correcto ejercicio.
- c) A ser asistidos en su búsqueda de información.
- d) A recibir la información que soliciten en los plazos máximos.

¹¹² Concretamente, en su artículo 3.

- e) A recibir la información ambiental solicitada en la forma o formato elegidos.

- f) A conocer los motivos por los cuales no se les facilita la información, total o parcialmente, y también aquéllos por los cuales no se les facilita dicha información en la forma o formato solicitados.

- g) A conocer el listado de las tasas y precios que, en su caso, sean exigibles para la recepción de la información solicitada, así como las circunstancias en las que se puede exigir o dispensar el pago.

Se observa, pues, cómo tales principios parecen predicables más en el ejercicio del derecho de acceso que en la práctica del suministro de información, pero consideramos que pueden causar también su efecto en la difusión activa de datos.

En el ámbito de la legislación autonómica, se pueden deducir otros principios interesantes como, en el caso de la *Ley de Transparencia de La Rioja*¹¹³, estos dos principios generales más: a) el propio Principio de publicidad activa, pues la Administración Pública debe proporcionar y difundir constantemente, de una forma veraz y objetiva, la información que obra en su poder y la relativa a su actuación, potenciando su accesibilidad de forma libre y gratuita; b) el Principio de orientación a la ciudadanía, pues la actuación de la Administración Pública ha de estar dirigida a la satisfacción de las necesidades reales de los ciudadanos y ciudadanas, ha de perseguir siempre el interés general y se debe caracterizar por su voluntad de servicio a la sociedad; y c) el Principio de unidad de atención administrativa, pues la Administración Pública procederá a unificar, para su relación con los ciudadanos, en un único punto de atención administrativa todo aquel conjunto de

¹¹³ Tal y como aparece recogido en su artículo 6.

gestiones unidas a un único objetivo, aunque afecten a distintos departamentos o unidades administrativas, y con salvaguarda de las competencias en la gestión de cada uno de ellos.

En cuanto a otro de los factores de interés en este estudio, se señala que los sujetos obligados a la transparencia activa deben publicar, de forma periódica y actualizada, la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública¹¹⁴. De tal obligación, se generan muchas dudas las cuales deberán ser resueltas sobre la práctica. ¿Cada cuánto tiempo y con qué frecuencia?¹¹⁵ ¿Qué información es relevante? ¿Cuándo se puede considerar una actividad relacionada con el funcionamiento y el control de la actividad pública?

El legislador estatal ha establecido tres ámbitos diferentes¹¹⁶ de suministro activo de datos por parte de las instituciones obligadas: a) la información institucional, organizativa y de planificación; b) la información de relevancia jurídica; y c) la información económica, presupuestaria y estadista. A su vez, los legisladores autonómicos han ido incluyendo nuevos contenidos para enriquecer las categorías incluídas en la LTAB.

A) La información institucional, organizativa y de planificación

Esta información se asemeja a aquella que se conoce como “*información del servicio*” (Soto Lostal, 2011), pues intenta ser fiel reflejo de las organizaciones que prestan bienes públicos o ejercen funciones en el ámbito público, en aspectos relacionados con su funcionamiento diario. A su

¹¹⁴ Según se desprende del artículo 5.2 de la *Ley estatal de Transparencia*.

¹¹⁵ De nuevo, la *Ley de Andalucía* es la que estipula, en su artículo 9.7, que : “*toda la información pública señalada en este título se publicará y actualizará, con carácter general, trimestralmente, salvo que la normativa específica establezca otros plazos atendiendo a las peculiaridades propias de la información de que se trate y sin perjuicio de los plazos que puedan establecer las entidades locales en ejercicio de su autonomía o de la potestad de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus entidades instrumentales para publicar toda la información pública que estime conveniente en plazos más breves*”.

¹¹⁶ A tenor de los artículos 6, 7 y 8 de la LTAB.

vez, esta información puede clasificarse en las siguientes subcategorías, las cuales son objeto de obligada publicidad activa por éstas, y que, de forma básica, las que se señalan a continuación:

- a) Las funciones que desarrollan.
- b) La normativa que les es de aplicación.
- c) La estructura organizativa.
- d) Los Planes y Programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución, además del grado de cumplimiento y resultados e indicadores de medida y valoración.
- e) La sede física, los horarios de atención al público, la dirección de correo electrónico y los teléfonos de contacto.
- f) Las Cartas de Servicios de la institución, con referencia expresa al programa de calidad de quejas y sugerencias.
- g) El Inventario de Organismos y Entes Públicos.
- h) La Oferta de Empleo Público u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal, así como los procesos de selección del personal, incluidas las listas de selección de personal temporal, con el fin de que permitan a cada aspirante conocer el puesto que ocupa en cada momento.
- i) El inventario de bienes y de servicios de las diferentes Entidades Públicas.

- j) Los planes estratégicos que se aprueben.
- k) Las guías informativas sobre las actividades y los servicios que prestan las Administraciones Públicas.
- l) Los puestos de libre nombramiento en las instituciones político-administrativas.
- m) Las listas que se creen eventualmente para acceder a los procesos de formación y promoción en las organizaciones públicas.
- n) Los resultados de proyectos de investigación financiados con fondos públicos, sin perjuicio de los derechos que sobre los resultados de la actividad de investigación, desarrollo e innovación sean susceptibles de protección.
- o) El Plan de Gobierno con contenido abierto, en el que se identifiquen los objetivos estratégicos perseguidos, las actividades y los medios necesarios para alcanzarlos, una estimación temporal para su consecución, la identificación de los órganos responsables de su ejecución, así como los indicadores que permitan su seguimiento y evaluación.
- p) Las agendas institucionales de los gobiernos.
- q) La relación de los procedimientos en los que sea posible la participación de los ciudadanos.

Como puede observarse, la lista de información pública que es de obligada publicidad para las instituciones estatales y autonómicas no supe la necesidad ciudadana de conocimiento, ni genera una amplia difusión de datos desde la función informadora propia de las organizaciones públicas.

B) La información de relevancia jurídica

Se refiere a la publicidad de datos que tengan especial significación en la vida jurídica de las personas. Toda esta información normativa se puede clasificar, a su vez, en las siguientes subcategorías:

- a) Las directrices, las instrucciones, los acuerdos, las circulares o las respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.
- b) Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos, cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes.
- c) Los Proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda.
- d) Las memorias y los informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el *Real Decreto 1083/2009, de 3 de Julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.*

- e) Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación.
- f) Los actos de revisión administrativa.
- g) La relación actualizada de las normas que estén en curso, indicando su objeto y su estado de tramitación.
- h) La relación de las competencias y los traspasos de las funciones y los servicios asumidos por la Comunidad Autónoma.
- i) El inventario de procedimientos administrativos.
- j) Los textos de las resoluciones judiciales que afecten a la vigencia o interpretación de las normas dictadas por la Comunidad Autónoma.
- k) La normativa sobre participación ciudadana.

C) La información económica, presupuestaria y estadística

Esta información puede ayudar a medir la eficacia y la razonabilidad de la administración de los bienes de los Entes Públicos, del equilibrio presupuestario de los gastos y de los ingresos públicos o de los porcentajes referidos a la actividad de servicio al ciudadano, que sean útiles para estimar las probabilidades y el riesgo en la adopción de decisiones por parte de los responsables políticos. Tal información puede clasificarse, a su vez, en las siguientes subcategorías:

- a) Los contratos en su totalidad, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente. Asimismo, los datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del Sector Público.
- b) La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma.
- c) Las subvenciones y las ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.
- d) Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.

- e) Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan.
- f) Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluídas en el ámbito de la aplicación de este título. Igualmente, se deben hacer públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo.
- g) Las retribuciones salariales de los empleados públicos por tramos, niveles, puestos y cesantías.
- h) Las resoluciones que autoricen o reconozcan la compatibilidad de funciones de los empleados públicos, así como aquellas resoluciones que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos de la Administración.
- i) Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales.
- j) La información básica sobre la financiación de la Comunidad Autónoma con indicación de los diferentes instrumentos de financiación.
- k) La Deuda Pública de la Administración con indicación de su evolución, del endeudamiento por habitante y del endeudamiento relativo.
- l) El gasto público realizado en campañas de publicidad institucional.

- m) La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada administración competente.
- n) La relación de los bienes inmuebles que sean de propiedad de los representantes políticos y de los altos cargos sobre los que ostenten algún derecho real.
- o) La situación patrimonial y las inversiones de los Entes Públicos.
- p) Toda la información relacionada con los representantes sindicales, en relación a su número, identificación, salario y horas funcionales.
- q) Las encomiendas de gestión, con referencia a su objeto, su presupuesto, su duración, las obligaciones que se derivan de ella, los adjudicatarios, el procedimiento, el importe y la resolución.
- r) El plazo medio de pago a proveedores y los informes de morosidad.

D) Otro tipo de información

Para finalizar este apartado, quisiera también hacer alusión a otra información que, junto con las tres categorías señaladas anteriormente y recogidas de forma expresa en la LTAB, está apareciendo en la normativa autonómica y que no puede incluirse, propiamente, en ninguno de los apartados anteriores. Son estos bloques que se señalan a continuación:

- a) La información sobre la ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente.

- b) La información sobre los vehículos oficiales disponibles en el Sector Público.
- c) La información sobre las autorizaciones, las licencias y las declaraciones responsables.
- d) La información geográfica de carácter general.
- e) La información relacionada con los ámbitos de la salud, del tráfico, de la meteorología, de la educación, del transporte o de la forma de gestión de los servicios públicos.
- f) Los estudios demoscópicos de percepción ciudadana.

Para finalizar el presente epígrafe cabe destacar, de igual modo, que las *Leyes de Transparencia* de las Comunidades Autónomas están incluyendo una cláusula general para favorecer la máxima difusión posible de la información pública, que despliegue sus efectos más allá de las propias categorías cerradas que establecen dichas normas. Así, se fomenta la inclusión de: a) cualquier otra información pública que se considere de interés para la ciudadanía; b) la información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia; y c) toda la información que se haya facilitado en el ejercicio del derecho de acceso a los datos del ciudadano.

Así pues, en caso de que las organizaciones quieran difundir datos, ¿deben hacerlo bajo esas categorías o pueden surgir otras nuevas? Es de destacar que la *Ley de Transparencia de Andalucía* ya incorpora que las obligaciones de Transparencia que señala la Ley, tienen un carácter de mínimas y generales y se entienden sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones específicas que prevean un régimen¹¹⁷ más amplio en materia de publicidad¹¹⁷.

¹¹⁷ Según lo dispuesto en su artículo 9.2.

Se reseña también que la *Ley de Transparencia de Navarra* obliga a los sujetos suministradores de información a adoptar cuantas medidas necesarias para garantizar que la información pública se haga disponible paulatinamente en bases de datos electrónicas de fácil acceso a los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones¹¹⁸. Por su parte, la *Ley de Transparencia de Andalucía*, advierte que la Administración de la Junta de Andalucía debe publicar, en la medida en que las posibilidades técnicas y jurídicas lo permitan, toda la información que se haya facilitado en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. De igual modo, se destaca el hecho de que las leyes autonómicas han ido ampliando sus respectivos ámbitos de suministro activo de datos, al igual que han hecho lo propio las Entidades Locales.

En cuanto a la forma de publicación¹¹⁹ de la información sujeta a las obligaciones de transparencia, ésta debe ser publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. A tal fin, se establecen los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada, así como su identificación y localización.

De igual modo, se señala que cuando las unidades suministradoras se traten de entidades sin ánimo de lucro que persigan exclusivamente fines de interés social o cultural y cuyo presupuesto sea inferior a cincuenta mil euros, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la LTAB puede realizarse utilizando los medios electrónicos puestos a su disposición por la Administración Pública de la que provenga la mayor parte de las ayudas o subvenciones públicas percibidas.

Además, toda la información suministrada debe ser comprensible, de acceso fácil y gratuito y estar a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o

¹¹⁸ Así lo regula el artículo 12.4.

¹¹⁹ Tal y como se desprende del artículo 9.4 de la *Ley de Transparencia estatal*.

en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos.

Es preciso, por tanto, incrementar los niveles de difusión activa de información, ya que la liberalización de datos debe responder más a una exigibilidad jurídica que a un ejercicio de voluntarismo político. En idéntico sentido, se hace imprescindible el auxilio institucional¹²⁰, la capacidad relacional de las Administraciones Públicas para poder hacer frente conjuntamente a su labor de publicidad, esto es, a su función informadora institucional.

Debe advertirse que, en numerosas ocasiones, en virtud de la Disposición Adicional I de la LTAB, resulta difícil determinar la concreta obligación de suministro de información activa, ya que hay que estar a lo dispuesto en la normativa sectorial¹²¹. La incorporación plena de la transparencia activa en nuestro Ordenamiento Jurídico refleja, pues, la necesidad ciudadana –y la preocupación de las instancias de gobierno–, por nutrirse de información para numerosas finalidades, entre las que se encuentra el derecho a la participación política. Hacer posible que todos los activos de información pública lleguen al ciudadano de forma paulatina, es un gran reto para la Administración Pública, pues supone cambiar muchas de sus rutinas y acostumbrarse a interconectar entre ellas de manera constante.

La preferencia del legislador por hacer que la información pública se suministre de forma electrónica preferentemente supone, por otro lado además, hacer frente a un nuevo estilo de

¹²⁰ A modo de ejemplo, tal y como establece el artículo 20 de la *Ley de Transparencia de Andalucía*, aquellos municipios de menor población o con insuficiente capacidad económica y de gestión pueden cumplir las obligaciones de publicidad activa previstas en el presente título acudiendo a la asistencia técnica de la provincia al municipio.

¹²¹ Fiel reflejo de ello es el ejemplo que introduce Gómez Manresa(2014:572) en materia medioambiental, cuando señala que, en virtud de la *Ley de Transparencia estatal* –en concreto, del artículo 7–, resulta obligado suministrar activamente por las Administraciones Públicas información básica de relevancia jurídica y, con mayor determinación y criterio, el artículo 7 de la *Ley 27/2006, de 18 de Julio*, incrementa el ámbito objetivo de tal obligación al incluir, además de proyectos de ley, resoluciones, etc., programas, planes, autorizaciones, informes, etc.

dirección, a unas dinámicas de trabajo distintas y al uso habitual de Internet y las Nuevas Tecnologías para conseguir este proceso de cambio.

Sin embargo, persisten muchas lagunas y deficiencias sobre las que ir perfilando la transparencia activa. Una de las más importantes es que las instituciones sean capaces de catalogar y de valorar la información que tienen a fin de ofrecérsela al ciudadano de manera útil y actualizada, al tiempo que ello le permite mejorar el servicio público que presta.

Las excepciones al derecho de acceso a la información

Toda libertad conlleva un límite, y todo límite, una justificación. La transparencia pública, en general, y el derecho a la información pública, en particular, están sometidos a una serie de límites que condicionan su puesta en práctica. Así, la CE incluye algunas limitaciones al derecho de acceso a la información, bien de manera directa o indirecta. Tales limitaciones pueden establecerse tanto para proteger intereses públicos o para proteger intereses privados y son esenciales en cualquier Estado Social y Democrático de Derecho.

En cuanto a la regulación concreta de los límites a la información pública, existen numerosas vicisitudes. Por una parte, se debe incidir en la complejidad que adquiere tal materia en España, a tenor de la profusión normativa con la que nos encontramos nuevamente, la cual provoca inseguridad jurídica al no contar con un sistema tasado correctamente, con claridad, de forma exhaustiva de limitaciones al acceso. Al escueto contenido del artículo 105.b) de la CE, hay que añadirle, como norma básica, el contenido reflejado en los artículos 14, 15 y 18 de la LTAB. De igual modo, hay que tener en cuenta lo que establece la normativa sectorial relacionada y en la legislación supraestatal –sobre todo, en el *Convenio nº 205 del Consejo de Europa sobre el Acceso*

a los Documentos, que aún no ha sido ratificado por España–, si bien todas coinciden en catalogar los mismos límites a la información pública.

A su vez, merece especial mención destacar que los límites que establece el vigente Ordenamiento Jurídico, son aplicables para uno de los dos modos de acceso a la información pública, esto es, para la denominada Transparencia pasiva. No obstante, consideramos que dichos límites pueden ser válidos también para determinar cómo puede llevarse a cabo el suministro activo de información por parte de los sujetos obligados, extendiendo su ámbito de aplicación hacia los poderes públicos y no únicamente hacia los ciudadanos.

De igual modo, tampoco está de más puntualizar que los límites básicos al acceso a la información que recoge la LTAB son incondicionales y permanentes, es decir, no se establecen criterios temporales para su vigencia sino que se entiende que se deniega el acceso de una vez y para siempre. Esto no ocurre en el resto de países europeos, donde sus leyes sí contemplan un período determinado en el que esté justificada tal protección del interés público o privado, al igual que se refleja en el *Convenio n° 205* aún no ratificado por España .

Si defendemos el mayor nivel de difusión posible de datos por parte de las instituciones político-administrativas a la sociedad, parece mucho más correcto hablar de excepciones a tal difusión que de límites –tal y como hace el legislador– ya que, aunque se trata de una mera matización, ello puede coaccionar la verdadera finalidad de apertura en las organizaciones, cumpliendo únicamente con el principio de legalidad pero sin promover una verdadera cultura proclive a la Transparencia en nuestro país.

Como sostiene Guichot Reina (2014), las excepciones al acceso a la información pública pueden dividirse en cuatro grandes bloques: a) las excepciones discrecionales, que serán justificadas

y ponderadas; b) las excepciones relativas, que guardan relación con los datos personales no especialmente protegidos; c) las excepciones imperativas, las cuales se refieren a los datos personales especialmente protegidos; y d) las excepciones absolutas, las que parecen no dar margen para el acceso.

- Las excepciones discrecionales, en virtud de los cuales, las instituciones pueden denegar la información. Se dividen, a su vez, en dos grandes grupos: 1) Los de naturaleza pública: a) por motivos de seguridad nacional; b) la defensa; c) las relaciones exteriores; d) la seguridad pública; e) la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; f) la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; g) las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; h) la política económica y monetaria; i) la confidencialidad o secreto requerido en procesos de toma de decisiones; y j) la protección del medio ambiente; 2) Los de naturaleza privada: a) los intereses económicos y comerciales; y b) el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.
- Las excepciones relativas, en virtud de los cuales las instituciones deben ponderar la información. Se relacionan con los datos no especialmente protegidos en los siguientes casos: a) el menor perjuicio a los afectados por el transcurso de los plazos establecidos en la Ley 16/1985, de 25 de Junio, de Patrimonio Histórico Español; b) la justificación de investigadores para fines históricos, científicos o estadísticos motivados; c) el menor perjuicio de los afectados si solo contienen datos meramente identificativos; y d) la mayor garantía de la intimidad, la seguridad o la minoría de edad.
- Las excepciones imperativas, en virtud de los cuales las instituciones denegarán, en la mayoría de las ocasiones, la información. Se relacionan con los datos especialmente protegidos en los siguientes casos: a) cuando revelen la ideología, la afiliación sindical,

la religión o las creencias; y b) cuando hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual. Como advierte Piñar Mañas (2009:35), *“ni la transparencia ni la protección de datos son absolutos. Es imprescindible conseguir un equilibrio entre ambos derechos”*.

- Las excepciones absolutas, en virtud de los cuales las instituciones denegarán siempre la información si se dan los siguientes supuestos: a) con información en curso de elaboración o de publicación general; b) con información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como notas, borradores, informes internos, resúmenes, etc.; c) con información que requiera una acción previa de reelaboración; d) con información dirigida a un órgano en cuyo poder no obre cuando se desconozca el competente; y e) con información manifiestamente repetitiva o de carácter abusivo.

Por ello, estimamos que la definición de las excepciones resulta demasiado vaga y ambigua, sujeta al juicio discrecional de los obligados a suministrarla de forma activa o pasiva, que abarca multitud de supuestos y situaciones que pueden verse afectado por ellas, y que dificultan el pleno ejercicio del derecho a la información pública.

Para el caso concreto de Castilla y León, debemos advertir que la LTPCyL se ha remitido al contenido ya incluido en la LTAB, sin añadir sustanciales aportaciones a la transparencia y, más concretamente, al derecho pasivo del ciudadano y la obligación activa de las instituciones de facilitar la información pública. Tan sólo el artículo 3 de la aludida Ley, amplía el ámbito objetivo de publicidad, a supuestos tales como los procesos de selección del personal eventual, los convenios colectivos, el volumen de endeudamiento, la finalidad de los bienes inmuebles o el uso de los vehículos oficiales de que dispone la Administración Pública.

No obstante, el Portal del Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León¹²², sí que refleja una estructura de recursos informativos mucho más enriquecida y en diferentes campos de actuación gubernamental. En concreto, refleja la siguiente documentación:

- Información institucional básica: cargos electos, competencias y organización y normativa.
- Transparencia contable, presupuestaria y financiera: información contable y presupuestaria, transparencia en los ingresos y gastos, transparencia en las deudas de la Comunidad Autónoma y gestión de los bienes muebles e inmuebles al servicio de la Comunidad.
- Información de relevancia jurídica: trámites de audiencia e información pública.
- Relaciones con la sociedad: los servicios públicos de la Comunidad y la atención al ciudadano y la participación ciudadana.
- Transparencia en la contratación (obras, servicios y suministros): información general, contratos de obras y contratos de servicios y suministros.
- Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente: ordenación territorial y urbanismo: planificación medioambiental e indicadores medioambientales.

Sin embargo, las necesidades de la Sociedad y del Mercado aún no se ven cubiertas con el suministro activo de tal información, al igual que se precisa de una tramitación más simplificada

¹²² Cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 2 de la LTPCyL.

para que el propio ciudadano sea quien demande datos a sus instituciones. Una de las prioridades de Gobierno Autónomo es, hoy en día, impulsar el mayor grado el desarrollo del Gobierno Abierto y, con ello, fomentar un mayor uso de información pública por parte de éstos. Cumplir con tal finalidad exige de un gran esfuerzo para las Administraciones castellanas y leonesas, pero consideramos que los resultados que pueden extraerse con dichas modernizadoras son beneficiosos tanto para sus usuarios, como para el personal que trabaja en el sector. El principio de máxima apertura de datos, unido a la clara voluntad de los empleados públicos para prestar el mejor servicio al ciudadano, son claves a la hora de desarrollar una cultura de transparencia en la Comunidad.

III.2.-El ciudadano como protagonista de la acción pública: su participación individual y colectiva en Democracia

El segundo de los elementos que se recoge para hacer posible la regeneración democrática desde el principio de transparencia, es el de participación, entendida éste como el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la conformación de políticas públicas y en el impulso de las acciones públicas, orientando a los decisores y comprometiendo con mayor intensidad a las fuerzas políticas.

Siguiendo los postulados de Brady (1999:737), se entiende por participación ciudadana “*la acción del ciudadano ordinario dirigida a influir en algunos resultados políticos*”. Esta definición, aunque no es demasiado extensa, sí delimita muy bien su contenido. Primero, la participación conlleva acción, implicación, un comportamiento observable. Segundo, los individuos que la realizan no son parte del núcleo representativo electoral sino que son el todo. Tercero, su intención es influir en la exigir demandas y exponer sus preferencias, además de intentar repercutir en las de

otros. Y cuarto, se requiere implicación sea cual sea el resultado político obtenido si, en el proceso de transformación, se han tenido en cuenta sus necesidades (Torcal Lorient, Montero Gibert y Teorell, 2007:11).

Tal es su importancia que el artículo 21 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, establece que “*toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos*”. Por tanto, la participación es más que un derecho político, es un derecho universal básico y podemos atribuirle tres tipos de funciones sociales básicas: una función instrumental, como modo de lograr mejorar los objetivos colectivos de una sociedad; una función desarrollista, por cuanto constituye un medio educativo en valores de vida en común, la tolerancia y la convivencia pacífica; y una función gratificante, porque a través de la participación los ciudadanos experimentan la sensación de contribuir al bien colectivo.

A nivel europeo, el *Libro Blanco sobre la Gobernanza* incluye cinco principios acumulativos que son necesarios en democracia y que son la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia. Por lo que respecta a la participación, el Libro menciona cómo la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión Europea solo puede cumplirse si se da dicha amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso político y cómo ésta genera una mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones de las que emanan las políticas públicas.

Existen diversos tipos de participación política que podemos resumir en el siguiente esquema conceptual, siendo el voto el más característico:

Imagen 1.- Tipos de Participación Política

Inputs		Outtakes	
Apáticos	Inactivos	—	
Pasivos		Votantes y patriotas	Gobierno limitado convencional. Proporciona orden público, seguridad, liderazgo, justicia.
Activos (Gladiadores)	No convenc.	Contestatarios	Demandan un gobierno muy activo: particularmente la protección de los derechos civiles y la provisión de oportunidades económicas.
	Convencional	Contactos con especialistas	Buscan (o exigen) una respuesta especial a las necesidades personales más que condiciones sociales generales.
		Comunicantes	Observan, discuten y critican la actuación gubernamental. Postura de «perro guardián».
		Trabajo en partidos y campañas electorales	Ninguna postura particular de «Outtake».
		Activistas comunitarios	Uso de la actividad comunitaria voluntaria, más que gubernamental, para lograr bienestar.

Fuente: Milbrath (1965).

En España, el derecho de sufragio reconocido en el art. 23.1¹²³ de la *Constitución Española de 1978* constituye el cauce de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. A su vez, el art. 9.2¹²⁴, convoca a los poderes públicos a facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política. En este mismo sentido, el art. 68.1¹²⁵ de la CE, en relación a la participación electoral, señala que la misma tiene que producirse por “*sufragio universal, libre, igual, directo y secreto*”. Además de la normativa citada con anterioridad, la legislación básica al respecto la constituye la *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, de Régimen Electoral General*.

¹²³ Artículo 23.1 de la Constitución: “*Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal*”.

¹²⁴ Artículo 9.2 de la Constitución: “*Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*”.

¹²⁵ Artículo 68.1 de la Constitución: “*El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley*”.

Relacionado con la participación política, en la CE encontramos diferentes principios inspiradores y facilitadores de tal derecho: el pluralismo político (art. 1.1 CE), como requisito sustancial de la democracia que hace valer la supremacía de la voluntad mayoritaria legítima a la hora de determinar la voluntad de gobierno; la igualdad (art. 14 CE); o la legitimidad democrática, por la que la titularidad de los cargos públicos solo se legitima cuando sea referida a un acto concreto de expresión de la voluntad popular.

Conviene precisar que la participación del ciudadano en política puede manifestarse desde lo individual o desde lo colectivo. Han sido diversos autores han tratado de desarrollar la lógica que mueve a los individuos a actuar desde lo colectivo en política. Algunos autores, insisten en la necesidad de intensificar las relaciones entre el Gobierno y la Sociedad organizada, pues colaborar puede reportar más beneficios a los individuos que el no hacerlo, al racionalizar recursos y al conseguir la legitimidad del sistema político. Otros, afirman que la acción colectiva otorga un carácter más deliberativo a la decisión, basando todas sus propuestas en la creación de procedimientos que permitan el conocimiento interpersonal y la discusión en la toma de decisiones. E incluso algunos profundizan en la idea de democracia asociativa, al considerar que ésta debe configurarse, preferentemente, a partir de la sociedad civil organizada y no solo como un actor político más sino como auténtico decisor público.

Algunos de los factores que pueden ayudar a explicar el grado de participación política de los miembros de un país y, por tanto, explicar también el grado de apertura de un Gobierno, son los siguientes:

- *Atributos personales:*
 - Edad: conforme un individuo crece tiende a aumentar su interés en asuntos políticos, por lo que es de esperar que la probabilidad de participar se incremente

con la edad. Las tesis que han defendido autores como Putman (2002), apuntan hacia un declive de la participación ciudadana en la arena pública, manifestándose esto con más intensidad en las democracias post-industriales¹²⁶.

- Sexo: diversos estudios de autores como Inglehart (1997) han concluido que los hombres son políticamente más activos que las mujeres, debido a diferencias en educación, ingresos o empleo.
- Nivel de estudios: la política despierta más interés en aquellas personas que tiene un nivel de estudios elevado, por lo que la participación política también experimentará un aumento entre los individuos mejor formados.
- *Actitudes y valores políticos*
 - Eficacia subjetiva interna y externa: definida como la percepción que tiene el ciudadano de que sus actos pueden influir en el comportamiento del gobierno ve que el gobierno toma decisiones conforme a sus intereses. Aquellos individuos que sienten que su opinión puede influir en el gobierno o que éste gobierna según sus necesidades, tiene mayores probabilidades de participar en política que aquellos que no lo sienten¹²⁷.
- Confianza en el gobierno: no existe consenso en cuanto a la relación de causalidad entre ésta y la participación. Por un lado, los individuos que tienen confianza en las

¹²⁶ A modo de ejemplo, en España en los últimos, se llega a la conclusión de que los niveles participativos se han mantenido o estabilizado en los últimos tiempos en el país y que es el recambio generacional el que está produciendo cambios en las pautas de comportamiento colectivo de los ciudadanos, pues el aprendizaje democrático no parece ser acumulativo entre generaciones cuando se habla de participación en los asuntos públicos.

¹²⁷ Por ejemplo, en la Encuesta del CIS sobre Calidad de la Democracia (II) a la pregunta 16 “*Me gustaría que me dijera con qué grado de eficacia desarrolla sus funciones cada una de las siguientes instituciones*”, el 28.5% consideran poco eficaz al gobierno central, el 26.7% poco eficaz al gobierno autonómico y el 23.3% poco eficaz al gobierno local.

instituciones y que consideran que los gobernantes se preocupan por las necesidades de la gente, tenderán a participar más utilizando las vías institucionales. Por otro lado, puede pensarse que quienes desconfían del sistema y sus instituciones son aquellos que recurren a la participación (probablemente no institucional) con el fin de buscar un cambio¹²⁸.

- Política útil: la percepción de que la política sirve para algo puede fomentar la participación¹²⁹.
- Política complicada: si los ciudadanos no entienden la política y ven en ella una materia compleja y alejada, tendrán más dificultades para participar en política¹³⁰.
- Evaluación de la situación económica: la relación de ésta con la participación no está demasiado clara. Por un lado, la satisfacción con la determinada situación económica del país puede incrementar el apoyo al sistema y, por ende, aumentar la participación. En este sentido, altas tasas de participación mostrarían el apoyo

¹²⁸ En la Encuesta sobre "Calidad de la Democracia (II)", a la pregunta 32 de "*¿En qué medida confía Ud. en cada una de las siguientes instituciones u organizaciones, según una escala del 0 al 10, donde 0 significa "ninguna confianza" y 10 "total confianza"?*", las instituciones analizadas (gobiernos, partidos políticos, justicia, fuerzas armadas, ONG y medios de comunicación), cuentan con porcentajes de confianza medios-bajos. También es muy importante analizar la confianza interpersonal y a la pregunta 35 "*¿Diría Ud. que, en general, se puede confiar en la mayoría de la gente: mucho, bastante, algo, poco o nada?*", el 60% de los encuestados señala que algo o poco.

¹²⁹ En la misma Encuesta, a la pregunta 9 "*¿Piensa Ud. que el sistema democrático ayuda mucho, bastante, algo, poco o nada a que se reduzcan las desigualdades económicas?*", más de la mitad de los encuestados ha respondido que algo o bastante. A la pregunta 19 "*Cree Ud. que los gobernantes tienen en cuenta las opiniones de los ciudadanos y ciudadanas a la hora de tomar decisiones?*", el 36% opina que pocas veces.

¹³⁰ En la misma Encuesta, a la pregunta 29 "*¿Cree Ud. que, en general, los políticos explican a los ciudadanos y ciudadanas las decisiones que toman siempre, bastantes veces, algunas veces, pocas veces o nunca?*", el 40% opina que pocas veces.

al gobierno. Pero, por otro lado, la insatisfacción con una situación o política económica puede estimular esfuerzos a favor del cambio¹³¹.

- Satisfacción con la democracia: aunque es probable que esta variable tenga cierta influencia en la decisión de participar, tampoco está demasiado clara la relación¹³².
- Interés político subjetivo: quienes están interesados e informados en asuntos políticos tenderán a involucrarse y a actuar políticamente más que quienes están desinformados en la materia¹³³.

- *Efectos de grupo*

- Pertenencia a agrupaciones: algunos autores como Putman (2002) afirman que la experiencia de participar en la toma de decisiones en dichas organizaciones ayuda a desarrollar habilidades y actitudes que posteriormente se proyectan en el ámbito político¹³⁴.

¹³¹ El último Barómetro elaborado por el CIS en Julio de 2015, cerca del 90% de los encuestados considera que la situación económica del país es mala o muy mala.

¹³² A la pregunta 20 del Barómetro del CIS de Noviembre de 2012 “*En su conjunto, ¿está Ud. muy satisfecho/a, bastante, poco o nada satisfecho/a con la forma en que funciona la democracia en España?*”, sorprende ver cómo para más del 70% de los encuestados está poco o nada satisfecho con la democracia en España; y, sin embargo a la pregunta 23 “*¿Cuál de las siguientes frases refleja mejor su opinión sobre la democracia?*”, el 77% de los encuestados opina que esta forma de gobierno es preferible a cualquier otra.

¹³³ En la Encuesta del CIS sobre "Calidad de la Democracia (II)", a la pregunta 1 sobre la frecuencia de determinadas actividades relacionadas con política, las respuestas muestran cómo el 14, 6% de los encuestados lee todos los días la sección de política en periódicos, el 60, 5% ve noticias políticas en la televisión a diario, el 22, 8% las escucha en la radio y el 8% utiliza diariamente internet para la información política. A la pregunta 2 “*¿Con qué frecuencia expresa en público (en reuniones con amigos o amigas, compañeros o compañeras de trabajo) su malestar con alguna decisión política: muchas veces, bastantes, algunas, pocas o ninguna vez?*”, más de la mitad lo hace algunas o pocas veces.

¹³⁴ El último Barómetro del CIS publicado en Abril de 2013 muestra cómo el índice de pertenencia no es elevado pero también cómo la participación ciudadana en acciones sociales y políticas está aumentando.

Además de los factores explicados con anterioridad, la doctrina añade otros condicionantes de carácter institucional que inciden en la participación política, como son:

- El grado de apertura del sistema político. Cuanto más abierto sea el sistema político a las nuevas demandas, mayor legitimidad encontrará en la población y mayores serán las probabilidades de que éstas sean numerosas; se incrementará la eficacia de los nuevos actores a la hora de conseguir sus objetivos y aumentará los beneficios esperados de la acción colectiva; y favorecerá la participación de otros actores en los procesos de toma de decisiones políticas (Kitschelt, 1994).
- La movilización de los actores: la visibilidad de los grupos y de la utilidad o necesidad de unirse a ellos aumentan la participación. Si los grupos no se movilizan en contextos cercanos a los ciudadanos, éstos se convierten en actores políticos lejanos. Del mismo modo, tampoco verán muchas razones si sus actividades se desconocen y no se ve la utilidad o necesidad de hacerlo.
- Los issues: si la gente sólo se une a causas que considera importantes, es necesario conocer cuáles son las cuestiones y los conflictos políticos más relevantes de la realidad social y relacionarlas con las pautas de pertenencia política¹³⁵.

Si bien el Principio de Participación en el Gobierno Abierto trataría de profundizar en la idea de que los ciudadanos se movilicen activamente y participen en la toma de decisiones de forma no convencional, cabe reseñar la importancia de las diferentes formas de participación indirecta en

¹³⁵ A la pregunta del Barómetro del CIS de Julio de 2015 “*Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España*”, llama la atención que el segundo sea la corrupción y el fraude, el tercero los problemas de índole económica y el cuarto sea la política, los políticos y los partidos políticos, después del paro.

España que inciden de manera decisiva en política y que dan respuesta a lo contenido en el artículo 23 de la CE¹³⁶.

- El voto: está siendo una de las magnitudes más trabajadas para analizar la participación en España. Sorprende ver cómo el porcentaje va descendiendo cada vez más y los índices de abstención electoral son cada vez más elevados.
- El referéndum: en España, se ha utilizado cuatro veces desde 1976 y cada vez con menor participación. El 78% de participación obtuvo el referéndum para la reforma política en 1976; el 67% el referéndum para aprobar la Constitución en 1978; 59% el referéndum sobre la OTAN en 1986; y 41% de participación el referéndum para aprobar la Constitución Europea en 2005.
- La Iniciativa Legislativa Popular¹³⁷: la propuesta de iniciativa legislativa popular se tramita en el Congreso pero no puede ser defendida por la comisión promotora y habitualmente no es aceptada a trámite una vez presentada. Además, existe el impedimento legal de si bien no se pueden abordar cuestiones referidas a la ley electoral, a las leyes orgánicas, a la hacienda pública o a cuestiones internacionales.

Por tanto, podemos concluir que la participación política en España es muy baja, máxime si comparamos esta cifra con la obtenida por otros países Europeos como Suecia. Además, existe un fuerte sentimiento de desafección política entre los españoles que se mantiene en el tiempo y que está relacionada con la baja confianza que los ciudadanos tienen de los políticos y de los partidos.

¹³⁶ Artículo 23 de la Constitución: “*Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal*”.

¹³⁷ La regulación básica de este mecanismo jurídico se encuentra en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y en el Artículo 87.3 de la Constitución Española de 1978: “*Una Ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de Ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia*”.

Así, se explica la urgente necesidad de movilizar a los ciudadanos a la participación, si queremos desarrollar efectivamente un Gobierno Abierto¹³⁸.

A su vez, solo un ciudadano bien informado de los asuntos públicos puede comprometerse con el desarrollo de su país y solo un Gobierno transparente puede ofrecer a sus ciudadanos suficiente información como para que éstos puedan opinar y participar de forma constructiva en el devenir del Estado.

En el ámbito territorial de Castilla y León, aunque en los últimos años la sociedad castellana y leonesa ha avanzado mucho en lo que refiere a democratización ciudadana y participación social y política activa, el camino por recorrer aún es largo, puesto que la condición necesaria para alcanzar un mayor grado de desarrollo humano y de crecimiento económico es que la ciudadanía se sienta capacitada para tomar parte de las decisiones políticas y sea responsable de las políticas públicas que marcarán el futuro de la sociedad.

Por ello, es imprescindible ejercer un control sobre los políticos, sin tener que esperar a que pasen cuatro años entre comicios legislativos para que rindan cuentas. Deben ser los propios ciudadanos los que se sientan capacitados para exigir a los políticos formar parte activa en la toma de decisiones, exigiendo que éstas pasen por ellos antes de que sean ejecutadas, contribuyendo a un progreso democrático, más justo e igualitario¹³⁹.

A título ejemplificativo, la siguiente tabla muestra los índices de participación electoral en España y en Castilla y León alcanzados en cada uno de los comicios que se han celebrado en

¹³⁸ Podemos destacar la iniciativa europea de crear un Registro de Transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas, aprobado en 2011. El mismo contiene el código de conducta que deben seguir los que en él se inscriban, poniendo de manifiesto, una vez más, la necesidad de cumplir con el principio de transparencia y su preponderancia respecto del resto de pilares que configuran en Gobierno Abierto.

¹³⁹ Tal y como figura en la página 239 del estudio “Progreso y desarrollo: retos para el futuro de Castilla y León”, publicado por el Consejo Económico y Social de Castilla y León en el año 2012.

democracia. Llama la atención que, como tónica habitual, la participación electoral tiende a disminuir con el paso de los años y, además, en Castilla y León se sitúa por debajo de la media estatal.

**Tabla 5.- Índices de participación electoral
en los comicios generales y en los autonómicos de Castilla y León (1977-2015)**

COMICIO electoral	Elecciones GENERALES España	Elecciones AUTONÓMICAS Castilla y León
15 de Juno de 1977	80, 92 %	–
1 de Marzo de 1979	69, 58 %	–
28 de Octubre de 1982	80, 66 %	–
8 de Mayo de 1983	–	69, 84 %
22 de Junio de 1986	72, 81 %	–
10 de Junio de 1987	–	72, 81 %
29 de Octubre de 1989	73, 35 %	–
26 de Mayo de 1991	–	67, 68 %
6 de Junio de 1993	78, 27 %	–
28 de Mayo de 1995	–	74, 39 %
3 de Marzo de 1996	79, 01 %	–
13 de Junio de 1999	–	69, 43 %
12 de Marzo de 2000	72, 57 %	–
25 de Mayo de 2003	–	74, 68 %
14 de Marzo de 2004	79, 91 %	–
27 de Mayo de 2007	–	70, 70 %
9 de Marzo de 2008	77, 66 %	–
22 de Mayo de 2011	–	67, 50 %
20 de Noviembre de 2011	75, 05 %	–
24 de Mayo de 2015	–	68, 97 %

Fuente: *elaboración propia, a partir de la información extraída del Ministerio del Interior y del Sistema de Información Electoral de la Junta de Castilla y León.*

No existen, actualmente, una ley estatal que regule los aspectos básicos de la participación ciudadana en la vida pública. Por su parte, las Comunidades Autónomas sí que han comenzado a regular tal aspecto, muchas veces de manera conjunta con el principio de transparencia¹⁴⁰.

La *Ley 4/2013, de 21 de Mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura*, dedica un Título completo a la participación y colaboración ciudadana subrayando aspectos concretos tales como el ámbito de aplicación, los principios sobre los que se sustenta, los derechos que pueden ser ejercidos, etc. En concreto, señala que el derecho de participación implica el derecho a participar en la definición de los programas y políticas públicas, el derecho a participar en la evaluación de políticas y calidad de los servicios públicos, el derecho a participar en la elaboración de disposiciones de carácter general, el derecho a promover iniciativas reglamentarias, el derecho a formular alegaciones y observaciones en los trámites de exposición pública que se abran para ello y el derecho a formular propuestas de actuación o sugerencias.

La finalidad de la *Ley 5/2010, de 21 de Junio, de Fomento Participación Ciudadana de Canarias* es garantizar a la ciudadanía la información en los procedimientos que promuevan, desarrollen o tramiten las administraciones públicas para conseguir la mayor transparencia en la gestión pública y proximidad con el ciudadano. Lo curioso de la Ley es que establece una serie de derechos de obligado cumplimiento para los poderes públicos, como son los siguientes: adecuar sus estructuras administrativas para que el derecho de participación ciudadana pueda ser ejercido, tanto individual como colectivamente, de forma real y efectiva; promover la creación de Códigos de Buen Gobierno, donde se contendrán los principios éticos y de conducta necesarios para que el personal a su servicio garantice el ejercicio del derecho de participación ciudadana; impulsar todas las medidas que posibiliten la participación de la ciudadanía, así como de los agentes económicos y sociales en el diseño y evaluación de las actuaciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias; establecer, dentro de las posibilidades presupuestarias, un sistema de

¹⁴⁰ Es el caso de Castilla y León, Aragón, Murcia y Valencia.

ayudas, subvenciones y convenios de colaboración para promover los derechos individuales y colectivos inherentes a la participación ciudadana; y adoptar las acciones positivas necesarias, de conformidad con la legislación vigente, y fomentarán la participación ciudadana a través de medios electrónicos, con la finalidad de posibilitar la plena participación de los sujetos.

La primera ley autonómica en reconocer jurídicamente la Participación fue la *Ley 11/2008, de 3 de Julio, de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana*¹⁴¹. Esta ley tenía por objeto regular y fomentar la participación ciudadana, de forma individual o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social de la Comunidad, así como promover la participación de la sociedad en los asuntos públicos. A su vez, perseguía impulsar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, la garantía de su derecho a la información, el fortalecimiento del tejido asociativo, la implicación ciudadana en la formulación y evaluación de las políticas públicas, así como impulsar la generación de cultura y hábitos participativos entre la ciudadanía. A simple vista, parece ser más bien orientativa pero poco efectiva.

A nivel legislativo, Castilla y León ha llevado a cabo un gran esfuerzo y la LTPCyL incluye un Título específico –el III–, para regular la participación ciudadana. Se establece, por tanto, que la Administración General de la Comunidad y sus organismos autónomos deben someter a la participación ciudadana (a través del Portal de Gobierno Abierto), los anteproyectos de ley, los proyectos de decreto, las estrategias, los planes y los programas. Igualmente, podrán someter a la referida participación otros procesos de toma de decisiones que afecten al interés general de la Comunidad¹⁴².

¹⁴¹ Hoy día, circunscrita en la Ley 2/2015, de 2 de Abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

¹⁴² Según lo dispuesto en el artículo 17 de la LTPCyL, no están al alcance de la participación ciudadana los anteproyectos de decreto-ley, los anteproyectos de decreto legislativo, los anteproyectos de ley de presupuestos generales de la Comunidad, los anteproyectos de ley de medidas tributarias, financieras y administrativas que acompañen a la ley de presupuestos generales de la Comunidad o los proyectos de disposiciones que regulen órganos, cargos y autoridades, así como las estructuras orgánicas de la Administración de la Comunidad y sus organizaciones dependientes o adscritas a la misma.

En cuanto al procedimiento, se dice que el órgano competente para la elaboración del texto objeto de participación debe publicarle en el Portal de Gobierno Abierto durante un período mínimo de diez días naturales. La participación es, pues, simultánea o inmediatamente anterior a los trámites que correspondan a cada procedimiento de modo que el tiempo de tramitación sea el mismo que transcurriría sin la participación.

Las aportaciones ciudadanas a los textos publicados deben efectuarse por vía electrónica en el referido Portal, y pueden consistir en sugerencias, en propuestas parciales o en la presentación de textos alternativos. Además, la participación ciudadana no confiere a los participantes la condición de interesados prevista en la legislación sobre procedimiento administrativo. Estas aportaciones deben ser tomadas en consideración por el órgano competente, y contestadas individualmente a través del Portal de Gobierno Abierto, y el rechazo total o parcial de las aportaciones se debe motivar. No obstante, cuando el volumen de las aportaciones sea elevado, las contestaciones individuales a las propuestas se pueden sustituir por un informe final del órgano encargado de la redacción del proyecto o del anteproyecto, en el que dará respuesta conjunta a las aportaciones presentadas.

Vemos cómo la participación es uno de los ámbitos en los que más se está centrando en ejecutivo autonómico, aunque todavía queda un largo camino por recorrer.

III.3.-El valor de la ética pública en la actualidad

Aunque existen numerosas definiciones de lo que puede entenderse como ética pública, en un ejercicio de aproximación a la misma podemos decir que es aquella disciplina que estudia y analiza el comportamiento responsable y comprometido de las personas que se ocupan de los asuntos públicos. En su acepción original, la ética nace más bien en el fuero interno de la reflexión, donde rige el comportamiento humano libre de todo condicionamiento, en el ejercicio de la autonomía personal, de la libertad. Sin embargo, si atendemos a la práctica, la ética es más bien un hacer colectivo en el que ciudadanos e instituciones generan pautas de conducta que permitan, no solo la autonomía y la libertad individual, sino también la colectiva y el desarrollo de la convivencia. En palabras de Habermas (1999), *“la llave que garantiza aquí las libertades iguales es el uso público de la razón institucionalizado jurídicamente en el proceso democrático”*.

Por su parte, Canales Aliende (2012), sostiene que *“la ética pública aparece como un principio y un valor en alza, para lograr comportamientos deseables de forma voluntaria e interiorizada, por el deber ser y por una filosofía de servicio a la ciudadanía”*. Así, la ética pública no solo pone freno a las conductas deshonestas y corruptas del sistema político-administrativas, sino que consigue crear modos de vida aceptables con comportamientos positivos y responsables, tanto de los ciudadanos como de las organizaciones.

En este sentido, el papel de los empleados públicos y de los políticos es fundamental. La profesión, desde una perspectiva ética, supone la práctica del aprendido arte de la promoción del interés general. A este nivel, la ética pública es la doctrina que estudia el buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía, un instrumento de control de la arbitrariedad en el uso del poder y un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza institucional y gubernamental. Por tanto, la ética desde lo colectivo es un factor clave para mejorar la calidad de la Administración

Pública a partir de una conducta honesta, eficaz, objetiva, íntegra y ejemplarizante en la gestión de lo público, Ya no basta con que funcionarios y políticos cumplan las funciones que tienen establecidas sino que su cumplimiento lo realicen de la mejor manera posible.

La transparencia es, en este sentido, un principio aplicable a todo funcionario y a todo gobernante. Además de crear valor, es un mecanismo fundamental para la exigencia de responsabilidad pública, para la mejora de la capacidad de comprensión de lo público y para su fiscalización. La transparencia debiera estar plasmada jurídicamente en cualquier democracia como un derecho ciudadano, casi como condición natural de las organizaciones públicas.

Por tanto, lo fundamental es establecer, desde el principio de la transparencia, una cultura ética abriendo un debate en la sociedad que reconstruya el pacto moral de los ciudadanos y sus representantes, para que los valores regresen a la vida pública, para que la democracia se regenere. La quiebra de ese pacto de confianza es la causa fundamental de la desafección de los ciudadanos hacia los políticos y la política¹⁴³. Este debate, por tanto, ha de hacerse teniendo en cuenta su estructura política, su diseño institucional y sus tradiciones culturales, y, además, debe ser capaz de irse adaptando a las rápidas transformaciones sociales que introducen nuevos sistemas de valores. Lo que hoy vale para una sociedad, puede que mañana no sea así.

El artículo 10 de la *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*, establece que la información pública es un instrumento necesario con el que combatir la corrupción. Por tanto, el derecho a la información es intrínseco a la propia naturaleza del ser humano y la transparencia facilita la disposición de ésta al ciudadano y el actuar con corrección de las instituciones político-administrativas.

¹⁴³ Conviene traer a colación la Pregunta 7 del Estudio nº 3104 elaborado por el Centro de Investigaciones Sociológicas, correspondiente al Barómetro de Opinión Pública de Julio de 2015, donde se vuelve a revelar que la corrupción y el fraude y que los políticos, los partidos y la política, son dos de los cuatro problemas principales para los españoles en estos momentos. La mejor manera de que tales variables dejen de formar parte de esta lista, es desarrollar la transparencia en todos los ámbitos de la actividad pública.

La Administración Pública cumple también aquí una labor ejemplarizante para las prácticas que se lleven a cabo en la sociedad, pues no solo debe ser transparente y debe por ello facilitar el acceso a la información pública, sino que también es el espejo en el que se mira la sociedad civil para extender estos presupuestos a su actuar cotidiano. La transparencia, al permitir la existencia y fortalecimiento del sistema democrático, es también el mejor mecanismo para la realización efectiva de otros principios constitucionales y derechos, tales como el control de la función administrativa, la participación política, la interdicción de la arbitrariedad, la seguridad jurídica, la eficacia en la gestión de los asuntos públicos, el derecho a comunicar y a recibir libremente información y a la formación de una opinión pública madura y crítica.

A nivel legislativo, la ética pública también se ha desarrollado en el ámbito estatal y autonómico, con la aprobación de los denominados códigos. Se puede definir el código ético como aquel que regula los comportamientos de las personas dentro de una organización, en base a percepciones comúnmente aceptadas sobre materias de trascendencia pública y que obligan sólo a los miembros que la componen. La ética y la transparencia son de los términos más aludidos, en dichos Códigos, toda vez que las decisiones de los empleados públicos revierten en los ciudadanos y los primeros deben ser un ejemplo de buena conducta para los demás.

Los códigos éticos incluyen una serie de valores que conforman la actuación pública¹⁴⁴ y que son el fundamento de la cultura organizativa de las instituciones. Estos valores hacen referencia implícita al Principio de Transparencia y algunos de los más relevantes son los que a continuación se mencionan¹⁴⁵:

¹⁴⁴ A menudo, su ámbito subjetivo se circunscribe al de los Altos Cargos y asimilados de la Administración.

¹⁴⁵ Así queda reflejado en el artículo 4.1. del *Acuerdo por el que se aprueba el Código Ético y de Conducta de los Altos Cargos del País Vasco*.

- a) Integridad: como la adhesión sistemática y permanente de los cargos públicos y asimilados a los principios de honestidad, imparcialidad, objetividad, Transparencia, respeto al marco jurídico y a todas las personas que, independientemente de su condición, intervengan en ese entorno público o se relacionan con él, así como la actuación bajo parámetros de responsabilidad en la gestión de los asuntos de su competencia¹⁴⁶.
- b) Excelencia: como valor que supone una implicación y un esfuerzo permanente de mejora continua con la finalidad de satisfacer plenamente las exigencias de la ciudadanía en las decisiones públicas y en la provisión y prestación de los servicios públicos, actuando de modo eficiente y buscando la alineación en los objetivos de las personas que trabajan en la organización, así como en relación con las tecnologías y los procesos.
- c) Alineamiento¹⁴⁷ entre política y gestión: pues la calidad institucional exige un correcto alineamiento de estrategias, objetivos y recursos entre los niveles políticos de la estructura de la Alta Dirección Ejecutiva y los niveles directivos o intermedios, así como con el resto de personas que trabajan en esa organización (empleados públicos). Ese alineamiento, a su vez, exige compartir proyectos e información, desarrollar un espíritu de confianza y de trabajo en equipo, así como impulsar las ideas y la acción para desarrollar el Programa de Gobierno y satisfacer así las necesidades de la ciudadanía.
- d) Liderazgo: que requiere visión estratégica, dotar de sentido y orientación a la organización, acreditar valor y generar el clima adecuado que inspire entusiasmo,

¹⁴⁶ Tales valores ya fueron incorporados en el *Informe Fulton*, elaborado por una Comisión británica compuesta por once personas en 1968, al intentar, desde ese momento, profesionalizar la función pública del país. A tal fin, adoptaron medidas tendentes a examinar la gestión, el reclutamiento y la capacitación del Servicio Civil Nacional.

¹⁴⁷ Aunque el Código Ético y de Conducta del País Vasco alude al alineamiento entre la política y la gestión, otros autores como Canales Aliende (2002) o Rodríguez-Arana Muñoz (1993), prefieren referirse a tal fenómeno como la delimitación y la separación entre ambos.

implicación, entrega y lealtad entre las personas que trabajen en esa estructura, cohesionar los equipos y actuar proactivamente, delegando, en su caso, las responsabilidades que procedan.

- e) Innovación: que implica el establecimiento e impulso de una cultura que estimula la creatividad a lo largo y ancho de la organización, desarrolla las competencias profesionales de las personas, y mejora continuamente los resultados de los procesos, productos y servicios, en una apuesta decidida y permanente por el cambio, anticipación de las demandas y necesidades de la ciudadanía, así como adaptabilidad y apertura a las nuevas ideas, conceptos y procesos.

En España, tal materia ha sido regulada en tres Comunidades Autónomas, mediante: a) la *Resolución de 31 de Marzo de 2009, del Consejero, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el código ético de conducta de los miembros del Consejo de Gobierno y Altos Cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y se adoptan medidas de Transparencia, contención y austeridad en la ejecución del gasto público*; b) la *Orden 62/2010, de 19 de Febrero, por el que se aprueba el Código Ético de los Empleados Públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León*; y c) la *Resolución 23/2011, de 11 de Mayo, de Presidencia del Gobierno, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Código de Ética y Buen Gobierno de los miembros del Gobierno, altos cargos, personal eventual y demás cargos directivos al servicio del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi*.

Por su parte, los códigos de conducta siguen una estela similar a la del resto de códigos, incluyendo entre sus postulados referencias implícitas o explícitas en torno a la ética y a la transparencia. Un documento relevante en tal sentido lo constituye el conocido y ya clásico *Informe*

Nolan (1996:25), el cual contempla, en su articulado, el principio básico de apertura y transparencia de la forma que sigue: “los que ocupan cargos públicos deberían obrar de la forma más abierta posible en todas las decisiones que toman y en todas las acciones que realizan. Deberían justificar sus decisiones y limitar la información sólo en el caso de que esto sea lo más necesario para el interés público”.

Como referencia legislativa básica, en España puede encontrarse la siguiente: a nivel estatal, la *Ley 7/2007, de 12 de Abril, por la que se regula el Estatuto Básico del Empleado Público*¹⁴⁸ y a nivel autonómico: a) la *Resolución de 31 de Marzo de 2009, del Consejero, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el código ético de conducta de los miembros del Consejo de Gobierno y Altos Cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y se adoptan medidas de Transparencia, contención y austeridad en la ejecución del gasto público*; b) la *Resolución 13/2013, de 28 de Mayo, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno por el que se aprueba el Código Ético y de Conducta de los cargos públicos y personal eventual de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi*; y c) la *Ley 1/2014, de 26 Junio, reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos del País Vasco*.

En Castilla y León, la *Orden ADM/62/2010, de 19 de Febrero, por la que se aprueba el Código Ético de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad*, introduce como valores éticos la integridad, neutralidad, transparencia, dedicación, iniciativa, innovación, creatividad, receptividad, cooperación, responsabilidad, orientación a los ciudadanos, lealtad, uso racional y eficiente de los recursos o ejemplaridad. De igual modo, la Junta de Castilla y León

¹⁴⁸ Los Códigos de Conducta, como es el presente caso (artículos 14 y 15 de la *Ley 7/2007, de 12 de Abril*), suelen incluir una serie de derechos y una serie de obligaciones para los servidores públicos, las cuales entroncan directamente con la Transparencia.

señala que incentivará conductas que reflejen los valores éticos del servicio público mediante la formación y el resto de sus políticas de personal.

La ética pública no puede ni debe confundirse con el Derecho. No obstante, el derecho positivo es, ineludiblemente, la expresión coactiva y sistemática, dado que es creada y asumida por el Estado, de principios y valores que el poder político considera deben imponerse. Y, a menudo, esos valores se estima que expresan el interés general o que son esenciales para la propia supervivencia del sistema, tal y como en ese momento está configurado. Por ello, podría decirse que un Estado no democrático puede ser un Estado con Derecho, pero no un Estado de Derecho, pues el Estado de Derecho debe basarse en el respeto de los Derechos Humanos, expresión, a su vez, del principio de la dignidad inviolable del ser humano. De ahí que lo ideal es que el Derecho sea la expresión normativa y coactiva de una ética respetuosa de la dignidad humana y fruto del máximo consenso posible en una sociedad.

Una institución es un sistema de reglas aceptadas colectivamente, que nos proporciona un conjunto sistemático de valores y de relaciones entre intencionalidad colectiva, la asignación de función, la asignación de funciones de status, reglas constitutivas, hechos institucionales y poderes deónticos. Y los empleados públicos deben practicar esos valores de manera ejemplarizante para la sociedad¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Es de destacar que las instituciones privadas, tomando como ejemplo el camino seguido en el ámbito público, estén aplicando Códigos Éticos y de Conducta, los cuales rijan su actividad y sus relaciones con instituciones político-administrativas. Así, la CEOE (y cuantas asociaciones la conforman), ha aprobado, en Junio de 2013, su *Código Ético y de Buen Gobierno* y, dentro de éste, incluye su compromiso con la sociedad del modo que sigue: “*acorde con sus valores de transparencia e integridad, las relaciones con las autoridades, los organismos reguladores, las Administraciones y la sociedad en general, se plantearán bajo los principios de cooperación y transparencia. Todos asumen el compromiso de mantener un comportamiento inspirado en la autonomía, integridad, lealtad y sentido de la responsabilidad*”.

IV.- LA APORTACIÓN DE LA TRANSPARENCIA PÚBLICA AL CRECIMIENTO ECONÓMICO

El segundo de los indicadores a tratar en el presente estudio, el crecimiento económico, ofrece una alternativa productiva viable con el denominado sector infomediario, y va a abordarse desde tres perspectivas diversas: a) la política de reutilización de datos del sector público en Castilla y León; b) el principio de colaboración, un elemento imprescindible en un mundo globalizado como en el que vivimos; y c) el desarrollo económico y social en la Comunidad Autónoma promovido por un nuevo modelo de gestión pública cual es la gobernanza, el cual implica a todos los sectores de la región y precisa de una absoluta sinergia entre la Sociedad, la Autonomía y el Mercado.

A modo introductorio, conviene señalar que uno de los ámbitos en los que primero ha empezado a introducirse la materia transparencia, ha sido en el económico. Así, si bien la apertura institucional empieza a ser una materia autónoma en lo referente a su legislación, no es menos cierto que este principio general acomoda el contenido de muchas leyes sectoriales, las cuales, sin regular expresamente la materia, reconocen, no obstante, la importancia que adquiere ésta en sus actividades concretas. Tal y como señala Alonso Timón (2012:34), *“la aplicación del principio de transparencia a la actuación de todos los poderes públicos en la actualidad es una cuestión irreversible, irrenunciable e indiscutible”*, por lo que, siendo predicable de cualquier poder público, es también asumible en todos los ámbitos de la sociedad.

Además, trayendo a colación las palabras de Gallardo Castillo (2011:168), *“la Transparencia no es propiamente un instituto, sino un grupo de institutos y de normas que, en su conjunto, delinean un modo de ser de la Administración y cuyo contenido no puede ser homogéneo ni unívoco tanto por sus múltiples manifestaciones como por la multiplicidad de factores de que se*

hace depender su efectividad”. Incluir la transparencia pública en la legislación sectorial¹⁵⁰ es, pues, un síntoma de calidad democrática.

Al respecto, ha señalado Ares González (2014:23) que en el Ordenamiento Jurídico estatal existen numerosas disposiciones que regulan, desde hace tiempo, la publicidad de información pública. A título de ejemplo, cabe mencionar los artículos 58, 59 y 60¹⁵¹ de la *Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, que incluyen entre sus preceptos, la obligación a la publicación oficial de los actos administrativos en los tablones de anuncios y en los boletines oficiales; o los artículos 11 y 12¹⁵² de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, que regulan la publicidad oficial de los documentos por medios electrónicos.

Por otro lado, en materia de empleo público, el artículo 62.1.b) de la *Ley 7/2007, de 12 de Abril, del Estatuto del empleado público*, regula también la necesidad de que el nombramiento de los funcionarios, deba ser publicado en el Diario Oficial correspondiente.

En materia de subvenciones, el artículo 18 de la *Ley 38/2003, de 17 de Noviembre, General de Subvenciones*, contempla la publicidad de las subvenciones por el órgano administrativo concedente. Más relevancia cobra, en este sentido, la recientemente reforma operada en tal

¹⁵⁰ Como ha señalado Piotrowski (2009:360), puede decirse que existen tres generaciones consolidadas de políticas de Transparencia. Como tuve ya ocasión de analizar, la primera generación se relaciona con el derecho de libertad de saber, también denominado libertad de información. Posteriormente, la maduración de estas leyes y el avance democrático de los Estados, conducen hacia una segunda generación de políticas de Transparencia, las de carácter específico para determinados ámbitos de actuación. Para terminar, cabe decir como conclusión que se está produciendo una tercera generación de políticas de Transparencia, y aunque la naturaleza exacta de éstas es aún incierta, en gran parte, se van a ver impulsadas por las Tecnologías de la Información y de la Comunicación y éstas serán de tipo colaborativo básicamente.

¹⁵¹ En ellos se alude a la notificación, a la práctica de la notificación y a la publicación.

¹⁵² En los que se regulan las publicaciones electrónicas de Boletines Oficiales y de tablones de anuncios o edictos.

materia¹⁵³, la cual ha dado lugar a la creación de la Base de Datos Nacional de Subvenciones. La aludida Base de Datos opera como un sistema nacional de publicidad de la actividad de fomento de la Administración Pública y tiene como finalidad “*promover la transparencia, servir como instrumento para la planificación de las políticas públicas, mejorar la gestión y colaborar en la lucha contra el fraude*”. Así, se constata que la Base de Datos Nacional obliga a las instituciones que lleven a cabo este tipo de actividades prestacionales, a recoger información del ciudadano y a suministrarla a un ente organizativo central, cumpliendo una labor clave en el sistema político.

En el ámbito de los contratos públicos, el artículo 333 del *Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de Noviembre*, que se ocupa del Registro de Contratos del Sector Público, que constituye el sistema oficial central de información sobre la contratación pública en España y, como tal, el soporte para la difusión pública de información sobre contratación pública, de conformidad con el principio de Transparencia. Igualmente, en el Ordenamiento Jurídico autonómico existen disposiciones reguladoras de la publicidad de los actos de sus Administraciones y órganos estatutarios.

En el ámbito estrictamente económico, la *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* recoge, como principio general e inspirador de la norma, el principio de Transparencia. Por Transparencia puede entenderse, en este caso, la facilidad con que un sujeto puede recibir información o la obligación de que éste la de en ejercicio de sus atribuciones, generando un ambiente de confianza, seguridad y franqueza. Así, los ciudadanos y organizaciones públicas están informadas y conocen sus responsabilidades, sus derechos, los procedimientos, las reglas y demás información bidireccional, en un marco de apertura, participación social y fiscalización constante.

¹⁵³ De conformidad con el artículo 30 de la *Ley 15/2014, de 16 de Septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa*.

Para mayor detalle, el artículo 6 de la citada *Ley Orgánica*, reconoce la obligación, por parte de las Administraciones Públicas, de suministrar toda la información necesaria para el cumplimiento de los objetivos generales de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Y no sólo eso, sino que dedica un Capítulo completo –el Capítulo V– a regular tal materia, concretando los documentos mínimos que debe presentar el Sector Público para cumplir con sus responsabilidades económicas, financieras y presupuestarias¹⁵⁴.

De este modo ya señalado, a los presupuestos de cada Administración Pública se debe acompañar toda la información precisa que relaciona el saldo de ingresos y gastos del presupuesto y su capacidad de financiarlos, atendiendo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. Así, la normativa establece la información mínima que debe proporcionar cada ente público¹⁵⁵.

Otra de las aportaciones que lleva a cabo la aludida *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril* es que, una vez más, el principio de Transparencia no habilita únicamente al ciudadano para que acceda a la información y fiscalice la actividad de los responsables públicos, sino que también trata de imponer una obligación mínima de apertura de datos al Sector Público. A título ilustrativo, la norma señala que el Ministerio de Hacienda debe mantener una central de información, de carácter público, que provea datos sobre la actividad económico-financiera de las distintas Administraciones Públicas, puntualizando que los datos de esta central deben estar a disposición del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local.

¹⁵⁴ A su vez, el legislador estatal en España ha aprobado la *Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril*.

¹⁵⁵ Parte de esa información mínima la constituyen los proyectos de presupuestos iniciales o los estados financieros, con indicación de las líneas maestras que prevean éstos; el presupuesto general; los estados financieros finales; las liquidaciones trimestrales de ingresos y gastos o, en su caso, el balance y cuenta de resultados; las liquidaciones mensuales de ingresos y gastos; todas las entidades públicas dependientes; o cualquier otro tipo de información precisa para calcular su ejecución presupuestaria.

De este modo, y tal y como se recoge en el *Reglamento CE 479/2009 del Consejo, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo anejo al Tratado Constitutivo de la Unión Europea, de 10 de Junio de 2009*, resulta necesario destacar la prioridad que supone para las instituciones europeas la mejora constante de la calidad de los datos y su fiabilidad, ya que tan importante como la cantidad en el suministro de éstos debe ser su tratamiento y disposición. En este sentido, Martínez Manzanedo (2012) afirma que "*el buen funcionamiento del marco de gobernanza europeo en materia de estadística fiscal necesita la cooperación de los Estados miembros para que se pueda disponer de información coherente y contrastada*". Así, las Administraciones Públicas se deben comprometer a garantizar no sólo la coherencia de las normas y procedimientos contables, sino también la integridad de los sistemas de recopilación y tratamiento de datos, asegurando que se mantenga la exactitud de la información suministrada y se permita la verificación de su situación económica.

En el ámbito local, la *Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local*, contiene numerosos preceptos que disciplinan la publicidad de actos y actuaciones. El artículo 70, se ocupa de la publicidad de las sesiones y acuerdos locales, así como del derecho de los ciudadanos a consultar los archivos y los registros, remitiéndose a los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105.b) de la CE.

Guichot Reina (2014:51) también examina otros ámbitos en los que la Transparencia parece incrustarse y examina la relación de la *Ley de Transparencia* con otros bloques normativos, llegando a una misma conclusión. Lo cierto es que esta materia ya no es desconocida en la práctica de las instituciones, en la labor de los legisladores y en la cotidianeidad de las sociedades, bien con un ámbito de actuación propio, bien conexas a otras materias relevantes y relacionadas.

De los ejemplos anteriores, puede concluirse que “*la Transparencia tiene un carácter instrumental, pues en función del contexto en el que se inserte y de los objetivos que con ella se persigan, adquirirá por refracción manifestaciones distintas*” (Barnés Vázquez, 2010:51). En el referido sentido, Le Clainche (1988:73) sostiene, así mismo, que es preciso dotar de una mayor transparencia a la Administración Pública para terminar con muchos de los males que le acechan, tales como la dificultad de acceso a los documentos, la ignorancia de los derechos que les son propios al ciudadano, su escasa participación en la adopción de decisiones o su poco ejercicio de las facultades de investigación.

Así, como apunta Jegouzo (1994:27), entiendo que la puesta en práctica del derecho de Transparencia implica, por parte de las instituciones, más que simples obligaciones pasivas de atender a los requerimientos informativos de los ciudadanos, ya que implica, a su vez, una vertiente activa al tener que actuar como difusoras de datos públicos, lo que tendré ocasión de explicitar, más detalladamente, en el siguiente Capítulo del presente estudio.

Veremos seguidamente cada uno de los tres factores analizados para ver cómo la transparencia es el principio rector del crecimiento económico.

IV.1.-La política de reutilización de datos del Sector Público: algunos avances significativos en Castilla y León

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

español ha aprobado la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre*¹⁵⁶, en la que se define reutilización como: “*el uso de documentos que obran en poder de las Administraciones y organismos del Sector Público, por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública*”¹⁵⁷.

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

Como recoge el estudio MEPSIR¹⁵⁸, el valor económico del mercado de la reutilización, calculado según la cifra de negocio de las actividades generadas en este ámbito –y a la que se le resta el coste de adquisición de dicha información–, oscila entre los diez mil y los cuarenta y ocho mil millones de euros, lo que origina un valor medio de unos veintisiete mil millones de euros dicho mercado en la Unión Europea. Por resumirlo de alguna manera, el valor que tiene en el mercado comunitario la reutilización de la información pública fluctúa en torno al uno por ciento del total de su Producto Interior Bruto.

¹⁵⁶ La cual se desarrolla por el *Real Decreto 1495/2011, de 24 de Octubre*.

¹⁵⁷ Se ha transcrito el contenido literal del artículo 3.1 de la Ley que tiene por objeto: “*la regulación básica del régimen jurídico aplicable a la reutilización de los documentos elaborados o custodiados por las Administraciones y organismos del Sector Público*” (según el artículo 1 de ésta).

¹⁵⁸ “*Measuring European Public Sector Information*” (MENSPIR), es un estudio encargado por la Comisión Europea en el año 2006, para medir el impacto de la reutilización de la información pública en los Estados miembros de la Unión.

En el caso concreto de España, el citado estudio prevé que la reutilización traiga consigo la creación de un nuevo sector productivo basado en dicha finalidad reutilizadora, que puede generar más de dos mil cuatrocientos millones de euros y cuarenta y cinco mil empleos a diez años vista. Estas cifras han sido corroboradas por estudios posteriores de consultorías privadas, las cuales han analizado cómo la información pública es un activo de insuperable valor para cualquier negocio¹⁵⁹ y el motor para la actividad económica de cualquier país avanzado.

Más recientemente y para el caso concreto de nuestro país, se está elaborando, con carácter anual, *Estudios de Caracterización del Sector Infomedial en España*. El propio Estudio¹⁶⁰ define como Sector Infomedial al conjunto de empresas –tanto a las que se han creado con esta finalidad como las que sólo poseen un área específica dedicada a tal fin, si ser éste su principal negocio–, que generan productos y servicios para su comercialización a terceros a partir de la información que recogen del Sector Público.

Las cifras extraídas del citado Estudio¹⁶¹ hablan por sí solas:

- a) Se ha identificado un universo de ciento cincuenta empresas infomediarias en España, de las que el setenta por ciento señalan que la actividad reutilizadora ha crecido o, al menos, se ha mantenido respecto de las cifras del año pasado.

¹⁵⁹ Un ejemplo en este sentido lo constituye en informe elaborado por la empresa Rooters en España en Mayo de 2011, bajo el título *Reutilización de información pública y privada en España. Avance de situación para agentes públicos y privados. Una oportunidad para los negocios y el empleo*. Como nota anecdótica, el estudio alude a un caso concreto de una compañía minera canadiense (GoldCorp), la cual decidió liberar los datos de sus yacimientos y explotaciones, a la vez que estableció incentivos económicos para sus diferentes usos. De esta forma, algunos expertos externos pudieron identificar las mejores vías de prospección de yacimientos y ello significó la salvación de la compañía, que incluso multiplicó su valor de mercado un veinticinco por ciento en menos de doce años.

¹⁶⁰ Dichos Estudios anuales son elaborados por la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Energía y Turismo y por el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información, con el asesoramiento y colaboración de Asesores y Consultores en Administraciones Públicas (ACAP) en el desarrollo del trabajo de campo y el análisis de los resultados. El último Estudio se ha elaborado en el año 2012.

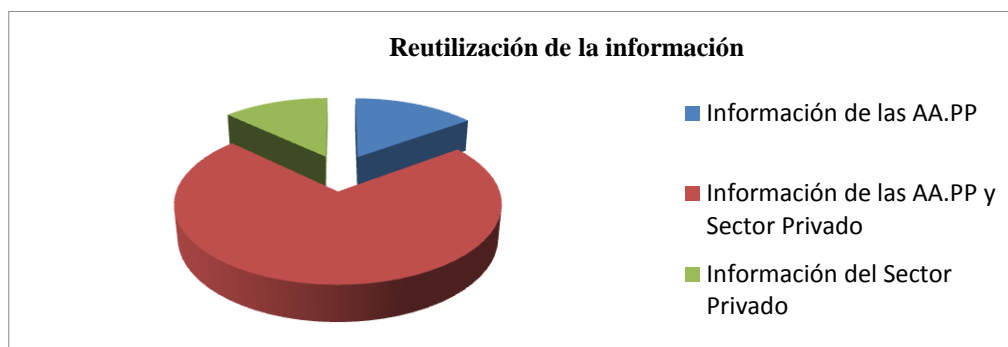
¹⁶¹ Se refiere a las cifras que se presentan en el último *Estudio de Caracterización del Sector Infomediario en España*, publicado en el año 2012.

- b) Las ramas de actividad¹⁶² más prolíficas en materia de reutilización de la información son la información geográfica y meteorológica y de negocios o economía. Así, la información geográfica y meteorológica representa el cincuenta y uno por ciento del total del valor económico de la información del Sector Público, seguida de la información económica (que representa el diecisiete por ciento) y la información de negocios (que representa el catorce por ciento del total).
- c) Un tercio de las empresas infomediarias tienen clientes fuera de España, por lo que esta actividad les ayuda en su actividad expansionista.
- d) Casi un treinta por ciento de las empresas generan aplicaciones para dispositivos móviles. Existe tal demanda de algunos servicios que utilizan la información pública – como los servicios personales de navegación–, que sus ventas se han triplicado.
- e) El noventa y ocho por ciento de las empresas reutilizadoras utilizan el formato electrónico para la distribución de sus productos o servicios.
- f) La reutilización de la información pública en España ha adquirido un volumen de negocio de entre trescientos treinta y quinientos millones de euros, lo que, en términos concretos, supone entre el cuarenta y el cuarenta y cinco por ciento de la actividad total de las empresas infomediarias en nuestro país.
- g) La masa laboral asociada a la actividad infomediaria se sitúa en cerca de cuatro mil empleos.

¹⁶² Los cuatro ámbitos de información principales que recoge el citado Estudio son cuatro: Información Geográfica/ Cartográfica; Información sobre Negocios o Economía; Información Sociodemográfica/ Estadística; e Información Jurídico-Legal. Ello no significa que estos sectores sean estancos, ya que son muchas las empresas que comparten y utilizan información de diversos ámbitos para generar servicios en los que combinan múltiples informaciones para dar un mayor valor añadido a su actividad.

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

Gráfico 11.- Porcentaje de reutilización de la información pública y de la información privada en España (2014)



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

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

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

En cuanto a la publicación de la información de que dispone la Administración Pública, ambos modelos consideran que ésta debe ser accesible a todo el mundo bajo las siguientes premisas: a) tiene que ser completa; b) debe provenir directamente de la fuente, sin transformación alguna; c) debe publicarse al tiempo que se preserva su valor; d) debe estar disponible para el mayor número de usuarios posibles; e) la información debe presentar una estructura mínima de orden que permita su tratamiento automatizado; y f) debe estar disponible para cualquiera y en formatos no exclusivos¹⁶³ (Alonso Cienfuegos e Iglesias Moro, 2011:23).

Eso en cuanto a lo que comparten; si se analiza cada uno de los Modelos por separado, puede observarse cuáles son sus puntos de diferenciación. El Modelo estadounidense *Open Government* –que ha sido promovido por el presidente Barak Obama, bajo la dirección estratégica de Vivek Kundra–, se fundamenta en el convencimiento institucional de que los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública con carácter general, para evitar el secreto y hacer posible una democracia de calidad. Así, el Modelo se basa en el gran valor que los estadounidenses han concedido siempre a la libertad. *Open Government* centra su atención en la publicación de la mayor cantidad de información pública posible en el menor plazo de tiempo por parte de las instituciones, volcando datos en crudo y sin que sea necesario su tratamiento previo, reduciendo los esfuerzos de éstas para su posterior reutilización. Por lo tanto, los gastos en el tratamiento de los datos no es elevado y por eso la información suele ofrecerse libre de cargas económicas, a gran escala y profusión. En este sentido, se han ido creando auténticas organizaciones, cuya labor reside en la filtración de datos públicos para añadir calidad a su explotación, como es el caso de la fundación *Public.resource.org*, de la entidad *Open Knowledge Foundation*, de la plataforma electrónica de participación ciudadana *Apps for Democracy*, del portal gubernamental *Data.gov* o de *Sunlight Foundation*, entre otras.

¹⁶³ Al respecto, considero que ofrecer una información pública completa, primaria, universal, ordenada y disponible, debe ser la finalidad básica y esencial de todo centro de poder público, independientemente del modelo de reutilización pública que elijan.

El otro Modelo señalado es el Modelo británico *Linked Data*–, el cual ha sido promovido por los presidentes Gordon Brown y David Cameron, bajo el asesoramiento del inventor de la Web Semántica¹⁶⁴ Tim Berners-Lee–, se preocupa más por la calidad que por la cantidad de la información pública que se muestra disponible a los ciudadanos y a las empresas. Para ello, en este Modelo se realiza un tratamiento previo de los datos de las organizaciones públicas, que consiga reducir los esfuerzos necesarios para su posterior reutilización. Gracias a esta integración informativa, las instituciones ofrecen los datos públicos enlazados y en formatos abiertos, por lo que es posible explotar nuevas vías para encontrar información relevante y pertinente con la que satisfacer las necesidades ciudadanas a través de búsquedas, consultas, interfaces o herramientas mejoradas. Por tanto, los gastos en el tratamiento de datos se incrementan y por eso la información suele ofrecerse mediante regímenes de tarificación y licencias.

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

¹⁶⁴ La Web Semántica es una aplicación mejorada del Sitio Web de cualquier organización e integra la información según lo que significa, pero teniendo en cuenta cómo se representa, centrándose tanto en el contenido y como en la estructura sintáctica de los datos. Por ello, la Web Semántica trata de desarrollar un conjunto de lenguajes y procedimientos para que la documentación almacenada sea entendible por los agentes encargados de procesarla. Así, se pueden obtener soluciones a problemas habituales en la búsqueda de información gracias a la utilización de una infraestructura común mediante la cual es posible compartir, procesar y transferir datos electrónicos de forma sencilla, sobre todo mediante links.

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

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

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

Si se tipificase el caso español en alguno de los dos modelos reutilizadores aludidos en el epígrafe precedente, lo cierto es que éste compartirá, en mayor medida, las características propias del modelo *Linked Data*. Este también es el caso de Castilla y León.

A modo de un primer acercamiento a la temática, se puede señalar que las últimas novedades introducidas en España para el fomento de la política de reutilización de la información

pública han sido: a) la aprobación del *Proyecto Aporta*; y b) la creación del *Portal Datos.gov*, si bien debe matizarse que las Comunidades Autónomas están llevando también a cabo, en su ámbito competencial, diferentes actuaciones en esta materia.

La primera de ellas –el *Proyecto Aporta*¹⁶⁵–, enmarcado dentro del Plan Avanza 2¹⁶⁶, pretende fomentar una cultura de reutilización de la información del Sector Público, atendiendo a las necesidades informativas de todos los agentes involucrados, ciudadanos, empresas y las propias Administraciones Públicas. Para alcanzar estos objetivos el Proyecto engloba dos tipos de actuaciones: a) por un lado, el desarrollo de guías prácticas de reutilización; y b) por otro, actividades de formación y concienciación.

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

El *Portal Datos.gov*¹⁶⁷ es una iniciativa institucional de carácter nacional, que partiendo del *Proyecto Aporta*, organiza y gestiona el denominado Catálogo de Información Pública del Sector

¹⁶⁵ El Sitio Web de referencia de esta medida es <http://www.red.es/redes/actuaciones/administracion-en-linea/aporta> (contenido disponible a fecha 6 de Febrero de 2015).

¹⁶⁶ El Plan se ha puesto en marcha por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y pretende contribuir a la recuperación económica de España gracias al uso intensivo y generalizado de las TIC, con una especial atención a los proyectos que compaginen, además, la sostenibilidad y el ahorro energético. El Consejo de Ministros, el 16 de julio de 2010, dió luz verde al acuerdo por el que se aprobó la *Estrategia 2011-2015* del Plan.

¹⁶⁷ El Sitio Web de referencia de esta medida es <http://datos.gob.es/> (contenido disponible a fecha 6 de Febrero de 2015).

Público. Dicho Catálogo nacional permite acceder, desde un único punto común, a los distintos Sitios Webs y recursos telemáticos de casi todo el Sector Público, encargados de ofrecer información pública de utilidad para los ciudadanos. El Portal, de acceso abierto para profesionales, empresas, gestores institucionales y ciudadanos, pretende que los actores y beneficiarios principales de la reutilización de la información pública lancen nuevos modelos de negocio, que se modernicen las instituciones para mejorar las prestaciones de servicios a los ciudadanos y que se creen plataformas de Transparencia, colaboración y participación social¹⁶⁸.

Esta plataforma, además, contiene información sobre algunas de las nuevas aplicaciones que se han ido creando, a partir del uso secundario de datos públicos, y que pueden dividirse en las siguientes áreas:

- a) Medio Ambiente: este ámbito incluye un total de 1485 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “Aguas y Mapas”, como una aplicación GIS (Sistema de Información Geográfica) que muestra, a través de mapas, la situación real en España en materia de agua. Para ello, ofrece información de los niveles de embalses, precipitaciones por zonas geográficas y datos sobre desertificación y aridez. Además, proporciona información sobre el consumo de agua por provincias en gasto por personas, por consumo humano y por gasto destinado a agricultura.
- b) Transporte: este ámbito incluye un total de 31 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “Bizi Zaragoza”, una aplicación móvil gratuita que ofrece información, en tiempo real, sobre el estado de la red de bicicletas de la capital. Este

¹⁶⁸ En este sentido, y siguiendo el modelo estatal, se constata además que las Comunidades Autónomas están creando Portales de Datos Públicos específicos. Especial mención merece el Portal de Datos de la Junta de Castilla y León, ya que éste conecta con el Portal estatal, tal y como se desprende del artículo 5.2 del *Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de Noviembre sobre Reutilización de la Información del Sector Público*: el catálogo de información pública “será accesible, al menos, desde el punto de acceso general y podrá enlazar e interoperar con iniciativas similares de la propia Administración General del Estado o de otras Administraciones Públicas”.

servicio, además, permite a los ciudadanos informar, de forma inmediata, sobre cualquier incidencia en los anclajes de las estaciones. Así mismo, dispone de un mapa interactivo en el cual el usuario puede seleccionar las estaciones más habituales y conocer la distancia y el recorrido peatonal para llegar hasta ellas, información sobre abonos temporales y una guía donde se detallan las normas de uso y la ordenanza municipal de ciclistas, peatones y conductores.

- c) Urbanismo e infraestructuras: este ámbito incluye un total de 27 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “Cálculo Hidrometeorológico de Aportaciones y Crecidas (CHAC)”, aplicación informática que utiliza modelos matemáticos para el tratamiento de series temporales de datos hídricos, de evaluación de recursos hídricos y cálculo de caudales máximos de avenida.
- d) Sector Público: este ámbito incluye un total de 10 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “Stat4you”, una plataforma Web que recopila las estadísticas de diferentes proveedores públicos y las pone a disposición del público de manera homogénea, accesible y usable.
- e) Ciencia y tecnología: este ámbito incluye un total de 6 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “Consulta de Numeración Móvil (CMT)”, aplicación web de consulta sobre la información de portabilidad móvil asociado a un determinado número telefónico obtenida del sistema A.O.P.M (Asociación de Operadores para la Portabilidad Móvil).
- f) Economía: este ámbito incluye un total de 6 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “SIELOCAL”, como plataforma de información económica del Sector Público municipal, que genera informes automatizados, en tiempo real, sobre los

principales parámetros presupuestarios y contables de las Administraciones Locales de España. Desde esta aplicación se ofrecen, de forma gratuita, informes de las Administraciones Públicas y opiniones de expertos en la materia que se solicite.

- g) Sociedad y bienestar: este ámbito incluye un total de 6 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “Votos y Cifras”, en la que se analizan las últimas elecciones generales en España y que permite estudiar los resultados electorales a nivel municipal, compararlos con los comicios anteriores y relacionarlos con su entorno socioeconómico.

- h) Comercio: este ámbito incluye un total de 5 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “La lista de la compra”, como servicio que permite el estudio comparado de precios de tres grandes tipologías de comercio minorista: distribución organizada, comercio especializado y mercados municipales de abastos. A partir de los precios de los distintos formatos comerciales, se calculan los costes de cada familia y subfamilia en cada ciudad: productos de alimentación, frutas y verduras, carne, pescado y droguería. Se otorga índice cien al establecimiento (formato o ciudad) cuyo promedio ponderado de precios sea el menor y, a continuación, se referencia el resto en función de éste.

- i) Salud: este ámbito incluye un total de 5 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “aempsCIMA”, desarrollada por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, que proporciona información sobre los medicamentos de forma comprensible para facilitar el su uso correcto. De acceso libre, sin registros, gratuita y compatible con todos los dispositivos móviles, esta aplicación dispone de más de 20

campos de información para 15.000 medicamentos, y aproximadamente 1.600 principios activos, incluyendo su ficha técnica y prospecto en formato.

- j) Turismo: este ámbito incluye un total de 4 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “Comer y Dormir CYL” donde consultar toda la información relacionada con los restaurantes y hoteles de la comunidad de Castilla y León. A través de una sencilla interfaz móvil, el usuario puede filtrar los datos según la provincia, localidad y categoría del establecimiento. Ofrece, entre otros datos, la situación, dirección postal, teléfono de contacto, página web y correo electrónico de todos los restaurantes y hoteles de la Comunidad Autónoma.

- k) Energía: este ámbito incluye un total de 4 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “Elpreciodelagasolina.com”, como herramienta online que ayuda a ahorrar dinero al repostar gasolina o gasoil. Desde el Sitio Web se pueden localizar las gasolineras más baratas de una ciudad o zona, conocer la variación en los precios y decidir inteligentemente dónde y cuándo llenar el depósito para ahorrar unos euros. El sitio se actualiza diariamente e incorpora información de más de siete mil estaciones de servicio españolas, basado en los datos oficiales recogidos por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

- l) Cultura y ocio: este ámbito incluye un total de 4 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “Biblioguia”, la cual permite buscar y localizar bibliotecas cercanas a una dirección, código postal o provincia, localizar y buscar bibliotecas, centros de documentación, centros de lectura y bibliotecas especializadas, navegar directamente por el mapa sin necesidad de hacer una búsqueda, consultar horarios, teléfonos, toda la información disponible de una biblioteca o consultar indicaciones

sobre cómo llegar en transporte privado, público y caminando a una biblioteca. El objetivo principal del servicio es proporcionar y facilitar a los usuarios una única interfaz sencilla y común de acceso a todas las bibliotecas de España.

- m) Vivienda: este ámbito incluye un total de 3 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “Casas y Viviendas”, como portal inmobiliario con todos los inmuebles residenciales de España. Desde ella, el usuario puede filtrar información de varias formas distintas para encontrar el inmueble que busca. Cada inmueble residencial tiene una ficha con los datos públicos del registro del catastro, datos del municipio donde se encuentra el inmueble, o incluso datos sobre escuelas cercanas a dicho inmueble.

- n) Industria: este ámbito incluye un total de 3 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “AirSPI”, un visualizador de marcas comerciales publicadas en el Boletín Oficial de la Propiedad Industrial (www.oepm.es). Con ello, permite visualización de los últimos cinco boletines oficiales, buscar parecidos fonéticos entre las Marcas Publicadas y denominaciones introducidas por el usuario y la búsqueda de Agentes de Propiedad Industrial por situación geográfica.

- o) Legislación y Justicia: este ámbito incluye un total de 3 aplicaciones relacionadas. Un ejemplo de ellas es la aplicación “Legalso.com”, como un proyecto internacional cuyo fin es ayudar a cualquier persona que tenga una necesidad de tipo legal, permitiendo al usuario informarse sobre su problema mediante el uso gratuito de una selección de fuentes de interés (opinión de abogados, foros legales, leyes y sentencias relevantes), encontrar personas con el mismo problema y ponerse en contacto con abogados especialistas en la materia.

- p) Demografía: este ámbito incluye 1 aplicación relacionada que se denomina “apellidos más frecuentes”. La aplicación desarrollada por el Instituto Nacional de Estadística, está basada en la Estadística del Padrón Continuo y permite elegir un apellido y ver cuántas personas tienen ese apellido (ya sea como primero, segundo o ambos) según la provincia de residencia o nacimiento y nacionalidad¹⁶⁹.

Como se ha podido comprobar, son múltiples las opciones que presenta la reutilización de datos para el ciudadano, al igual que son numerosos los beneficios que pueden extraerse de su puesta en práctica. Así, el sector público juega un papel fundamental en la política de reutilización de la información pública, porque son las instituciones políticas –y, en especial, la Administración Pública– quienes más cantidad de datos generan y que son aprovechables para la sociedad.

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

En lo que respecta al régimen concreto de reutilización de la información pública, son de reseñar: a) la *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público*; b) la *Resolución de 2 de Febrero de 2007, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se publica el acuerdo con Red.es para el fomento de la reutilización de la información del sector público*; c) el *Acuerdo de 28*

¹⁶⁹ Se han creado otros cuatro ámbitos que, por el momento, no incluyen aplicaciones: Seguridad, Deporte, Educación, Medio Rural.

de Octubre 2010, del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento 3/2010, sobre Reutilización de Sentencias y otras Resoluciones Judiciales; d) el Real Decreto 1495/2011, de 24 de Octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de Noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público; e) la Resolución de 19 de Febrero de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de la información; y f) la Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Por último, en lo que respecta a la regulación de la reutilización de la información pública en las Comunidades Autónomas españolas, como se advirtió, las leyes de transparencia son las que, por el momento, cumplen tal función. Recordamos que son las que siguen: a) la Ley 4/2006, de 30 de Junio, de Transparencia y Buenas Prácticas en la Administración Pública Gallega; b) la Ley 4/2011, de 31 de Marzo, de Buena Administración y Gobierno de Illes Balears; c) la Ley Foral 11/2012, de 21 de Junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra; d) la Ley 4/2013, de 21 de Mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; e) la Ley 1/2014, de 24 de Junio, de Transparencia Pública de Andalucía; f) la Ley 3/2014, de 11 de Septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja¹⁷⁰; g) la Ley 12/2014, de 16 de Diciembre, de Transparencia y Participación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; h) la Ley 12/2014, de 26 de Diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias; i) la Ley 19/2014, de 29 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de Cataluña; y j) la Ley 3/2015, de 4 de Marzo, de Transparencia y Participación de Castilla y León.

En el caso específico de Castilla y León, la LTPCyL dedica un Capítulo concreto de la ley a la reutilización de datos. Básicamente, el contenido de los preceptos se remiten a lo ya esgrimido en la legislación estatal, destacando entre ellos el artículo 7 donde se señala que los documentos de la

¹⁷⁰ A tal fin, esta Comunidad Autónoma ha aprobado el Decreto 19/2013, de 31 Mayo, por el que se regula la reutilización de la información en el Sector Público de la Comunidad de La Rioja.

Administración General de la Comunidad y de sus organismos autónomos publicados en el Portal de Gobierno Abierto son reutilizables con sujeción a las condiciones que se relacionan a continuación: a) que el contenido de la información no sea alterado; b) que no se desnaturalice el contenido de la información; c) que se cite la fuente; y d) que se mencione la fecha de la última actualización.

En la actualidad, el sector de empresas reutilizadoras de datos (sobre todo públicos), –denominado también sector infomediario–, ya genera en España un volumen de negocio de más de 1.000 millones de euros y da trabajo a más de 12.000 personas –a nivel comparativo, la industria del cine en España supera ligeramente los 100 millones de anuales–. Haciendo una extrapolación de datos al caso concreto de Castilla y León, esto puede significar que el Producto Interior Bruto de la Comunidad, podría incrementarse en 5 años en más de 1.000 millones de euros y la población activa en casi 20.000 nuevos empleos, si se apostase por el sector Infomediario¹⁷¹.

De igual modo, pueden observarse en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León, algunas aplicaciones de éxito que reutilizan datos públicos:

- Euroalert.net: es un sitio web que publica contenido relacionado con la Unión Europea y ofrece productos y servicios de inteligencia competitiva para empresas, organizaciones y/o instituciones. Rastrea, completa, agrupa y consigue datos de valor para su empresa u organización, creando productos y servicios de información con múltiples posibilidades de configuración así como de personalización, de forma que se adapten lo mejor posible a las necesidades del cliente. Se dirige especialmente a pequeñas y medianas empresas y facilitan la contratación pública.

¹⁷¹ Información extraída de un artículo por título “Economía DATA (I)” de Emilio del Prado en Castilla y León Económica, en su edición digital de fecha 20 de Septiembre de 2015.

- Papelea: el Portal facilita información a ciudadanos y empresas sobre tramitaciones administrativas con las instituciones públicas.
- Observatorio Socioeconómico Urbano: el Ayuntamiento de Valladolid ofrece a los ciudadanos y entidades, información estadística numérica y gráfica sobre distintos aspectos de la ciudad. Desde este Observatorio se ofrece un espacio dinámico dónde se puede encontrar información veraz sobre las características de la ciudad y su evolución a lo largo del tiempo.
- Portal Estadístico: la mayor base de datos estadísticos de la Comunidad.
- Smarkia: como herramienta gestora de eficiencia energética basada en Big Data.
- Smart Rural: plataforma encargada de la agricultura de precisión gracias a Big Data, ya que cubre todos los campos necesarios que los entornos rurales necesitan para ser referentes por su adaptación al cambio, modernización y su innovación.
- [INDat](#): como la primera titulación de Ingenieros de Datos de España.

IV.2.-El principio de colaboración

El tercer y último principio del Gobierno Abierto es el de colaboración. Lo cierto es que se trata del principio menos desarrollado de los tres y el menos tratado por la literatura y, a nuestro entender, dependiente de la transparencia para su correcta ejecución. Nuestro Ordenamiento Jurídico también reconoce la colaboración en la *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre*¹⁷², aunque no así en la *Constitución Española de 1978*.

Colaborar es trabajar con otros en una tarea común. En el Gobierno Abierto, la colaboración implica y compromete a los ciudadanos y demás agentes en el propio trabajo de la Administración Pública. Supone la cooperación de las instituciones no sólo respecto de la ciudadanía, sino también respecto de las empresas, las asociaciones y demás agentes y permite el trabajo conjunto por el interés general.

Autores como Radin (2008), señalan que en la colaboración, dada a la complejidad de los lazos que se generan entre los actores y los criterios de rendimientos del Gobierno Abierto, se podrían identificar cuatro instrumentos colaborativos:

- Instrumentos de carácter estructural: estos instrumentos tienen que ver con roles y relaciones formales de las organizaciones, con los modelos de autoridad, con las reglamentaciones, con las políticas de regulaciones y mecanismos de roles formales. Los instrumentos colaborativos tratarían de suplir las deficiencias estructurales de la

¹⁷² Artículo 3.2.2. “Las Administraciones públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos”.

organización a través de la cooperación, de la división del trabajo, de la comunicación y del ejercicio del liderazgo¹⁷³.

- Instrumentos programáticos: estos instrumentos deben definirse conjuntamente por todos los actores que intervienen en el Gobierno Abierto y responder a una planificación previa y a una dirección participativa fijada de antemano¹⁷⁴.
- Instrumentos de construcción de capacidades e investigación: estos instrumentos permiten que los actores que vayan a colaborar cuenten con capacidad crítica, estén formados, tengan experiencia en el objetivo de su trabajo y puedan aportar una visión enriquecedora a los demás.

Concha y Naser (2012:41), identifican, a su vez, cuatro estados diferentes de colaboración:

- Colaboración gubernamental: se trata tanto de la colaboración interna de un gobierno y los departamentos que lo forman como de la colaboración de éste con otros gobiernos. Por ello es importante, y más aún en época de crisis, impulsar que esta colaboración de los gobiernos se realice de forma eficaz, apostando por formatos abiertos de información, por la interoperabilidad¹⁷⁵, compartiendo conocimiento y desarrollando

¹⁷³ Rejai y Phillips (1997), definen liderazgo como “*las experiencias de la vida que proporcionan a un individuo una visión y unas metas, le dotan con la habilidad para articular ambas, y de elasticidad suficiente como para atraer a un grupo significativo de seguidores con el objeto de alcanzar unos objetivos valiosos, tanto para él mismo como para ellos*” –claro está, dentro del ámbito de lo público-.

¹⁷⁴ En este sentido, cuando Moore (1998:115), habla de triángulo estratégico en la planificación pública se refiere con ello a que la estrategia organizativa de cualquier entidad es un concepto que, simultáneamente: a) declara la misión o propósito general de la organización para con su entorno, construido éste en torno a valores públicos tan importantes como el servicio público, la colaboración, la cooperación, la solidaridad o la eficacia. b) explica las fuentes de apoyo y legitimidad que se utilizan para satisfacer el compromiso de la sociedad en dicha tarea. La estrategia debe ser políticamente sostenible, es decir, debe ser capaz de atraer a todos los agentes implicados bajo una dirección participativa; y c) explica cómo la tarea se organiza y gestiona para conseguir los objetivos, es decir, debe ser operativa y administrativamente viable, haciendo que las actividades autorizadas pueden realizarse a través de la organización existente con la ayuda de otras que pueden ser inducidas a contribuir al objetivo organizativo.

¹⁷⁵ En este sentido, el *Real Decreto 4/2010, de 8 de Enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica*, incluye la siguiente exposición: “*la interoperabilidad es la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos. Resulta necesaria para la cooperación, el*

entramados sociales de cooperación que aporten una red de la que se puedan nutrir toda la sociedad.

- Colaboración con la sociedad civil: los gobiernos no deben sólo colaborar con otros gobiernos, también deben hacerlo con la sociedad civil, quien debe ser escuchada a la hora de repensar las instituciones, los procedimientos, las estructuras, etc.
- Colaboración con el Mercado: los gobiernos deben colaborar con empresarios, con emprendedores para la creación de riqueza y empleo, para aprovechar su impulso y sus capacidades comunes en beneficio de toda la sociedad.
- Colaboración con los ciudadanos: son los principales protagonistas del sistema y el Gobierno Abierto debe facilitarles los medios, la información y la motivación suficiente para poder colaborar en las políticas públicas.

A nivel interno, el deber general de colaboración constituye una exigencia exigible a los poderes públicos para el correcto funcionamiento de las instituciones político-administrativas. De esta manera, la colaboración viene a ser considerada como un recurso necesario para el ejercicio armónico de las competencias por cada ente, *“evitando o proporcionando soluciones a eventuales fricciones derivadas del entendimiento del alcance de los respectivos títulos competenciales”* (Cámara Villar, 2007:78).

desarrollo, la integración y la prestación de servicios conjuntos por las Administraciones públicas; para la ejecución de las diversas políticas públicas; para la realización de diferentes principios y derechos; para la transferencia de tecnología y la reutilización de aplicaciones en beneficio de una mejor eficiencia; para la cooperación entre diferentes aplicaciones que habiliten nuevos servicios”.

Así, aunque no esté expresamente formulado en la CE¹⁷⁶, *"no es preciso justificarlo en preceptos concretos porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución"*¹⁷⁷. En su dimensión negativa, la colaboración obliga a que cada instancia de poder del Estado, en el ejercicio de sus respectivas competencias, respete los intereses generales del conjunto del Estado. En su dimensión positiva, la colaboración insta a todas las instancias de poder a colaborar, o a prestar el auxilio y la asistencia que razonablemente les pueda ser requerida o demandada por otras, si se trata del ejercicio legítimo de sus competencias.

Tal y como afirma Tajadura Tejada (2002:78), la configuración de la colaboración como un deber jurídico-constitucional es lo que le distingue de la coordinación o de la cooperación, ya que *"del principio de colaboración se desprenden obligaciones para con la conducta de las diversas instancias de poder"*.

Por su parte, Cámara Villar (2007:76) sostiene que este principio de colaboración, entendido en sentido amplio, parte del postulado básico según el cual la distribución vertical del *"poder es un acuerdo beneficioso para todas las partes al que tanto el poder central como los autónomos contribuyen por igual y, en la medida de sus propias facultades, en la realización de un único sistema de gobierno y de un único objetivo común"*.

En base a lo anterior, puede apuntarse que la colaboración ha sido uno de los principios relacionales clásicos, y así queda reflejado en la LTAB, del modo que sigue a continuación:

¹⁷⁶ Aunque sí lo ampara el artículo 3.2. de la *Ley de Procedimiento Administrativo*, cuando señala que *"las Administraciones públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos"*.

¹⁷⁷ Tal y como establece el Fundamento Jurídico 66º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de Junio de 1996*.

- a) En primer lugar, el artículo 10.3, en el que se incluye la explicación del Portal de Transparencia –que abordaré en el Capítulo siguiente–, establece que la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local, pueden adoptar otras medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones de Transparencia activa.
- b) En segundo lugar, el artículo 28.i), tipifica como infracción muy grave –en materia económico presupuestaria–, la suscripción de un Convenio de colaboración con una Administración Pública que no cuente con el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en los casos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto¹⁷⁸.
- c) En tercer lugar, la Disposición Adicional Tercera de la referida *Ley*, señala que para el cumplimiento de las obligaciones de suministro activo de datos, las corporaciones de Derecho Público pueden celebrar convenios de colaboración con la Administración Pública correspondiente o, en su caso, con el organismo que ejerza la representación en su ámbito concreto de actividad.
- d) En cuarto lugar, la Disposición Adicional Quinta de la LTAB, establece que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, deben adoptar conjuntamente los criterios de aplicación, en su ámbito de actuación, de las reglas sobre acceso parcial y disociación de datos de carácter personal respecto de la información pública a suministrar y, en particular, lo que respecta a la ponderación del

¹⁷⁸ Tal y como se desprende del artículo 20.3 de la *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*.

interés público en el acceso a la información y la garantía de los derechos de los interesados.

Pero sin duda, en el Ordenamiento Jurídico español vigente, es la *Ley 27/2006, de 18 de Julio, que regula los Derechos de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente*, donde se incluye, con mayor profusión y alcance, las relaciones de colaboración interadministrativas en el ámbito informacional, al decir que:

- a) En primer lugar, el artículo 4 señala que las Administraciones Públicas deben establecer los mecanismos más eficaces para un efectivo ejercicio de los derechos reconocidos y, a tal efecto, deben ajustar sus actuaciones y relaciones interadministrativas a los principios de información mutua, cooperación y colaboración.
- b) En segundo lugar, el artículo 19.1.h) señala que el Consejo Asesor de Medio Ambiente debe fomentar la colaboración con órganos similares creados por las Comunidades Autónomas.
- c) En tercer lugar, la Disposición Adicional Sexta de esta *Ley* destaca que el Gobierno, en el marco de los programas del Ministerio de Administraciones Públicas para el fomento de las tecnologías de información y comunicación, debe proponer las fórmulas de colaboración entre Administraciones Públicas para facilitar la aplicación de la *Ley*.
- d) En cuarto lugar, la Disposición Adicional Séptima señala que, a fin de cumplir con las obligaciones en materia de información ambiental, la Administración General del Estado puede promover la celebración de convenios de colaboración con el sector empresarial y con otras organizaciones para establecer puntos de información digitalizada.

- e) En quinto lugar, la Disposición adicional Octava de la *Ley*, señala que las Administraciones Públicas deben elaborar y publicar información periódica de carácter estadístico sobre las solicitudes de información ambiental recibidas, así como información sobre la experiencia adquirida en la aplicación de la *Ley*, pudiendo colaborar e intercambiar entre ellas la información que resulte necesaria en tal propósito.

Que no sea predicable ni exigible un comportamiento interadministrativo leal, íntegro, solidario, colaborativo y cooperador, no quiere decir que las instituciones no actúen en base a ellos en sus actuaciones. El terreno entre el ser y el deber ser muchas veces es movedizo. La Jurisprudencia ha dado debida cuenta de ello. Muchos de tales principios, aun no siendo constitucionales, están establecidos en legislación de primer orden, por lo que tampoco ello exime de su cumplimiento.

En un ejercicio de voluntad política, las organizaciones públicas debieran favorecer la inclusión de tales principios en sus prácticas diarias y en sus relaciones tanto internas como externas. En este sentido y relacionado con la transparencia, Cerrillo i Martínez (2008:525), sostiene que a medida que las Administraciones Públicas incrementan la difusión de la información pública¹⁷⁹ y la prestación de servicios al ciudadano haciendo uso de las ventajas que ofrece la Sociedad Tecnológica, se hace cada vez más necesaria la mejora de la interrelación entre ellas.

Por su parte, Valero Torrijos (2008:236), aboga por un cambio institucional profundo, pues para afrontar los nuevos retos tecnológicos, es preciso llevar a cabo una adaptación del régimen jurídico aplicable y de los medios técnicos que utilicen las Administraciones Públicas: “*de tal*

¹⁷⁹ La cual, recuérdese, puede ser difundida por las instituciones de oficio o a instancia de parte. En el primer caso, el cambio implicaría una simplificación administrativa profunda y, en el segundo caso, una mejora en el procedimiento seguido para obtener activos de información pública.

manera que tanto la eficacia de la actividad administrativa como la posición jurídica del ciudadano no sufran un menoscabo". Las técnicas de relación interadministrativa, pueden ayudar a tales propósitos, pues una adaptación mutua y voluntaria en un escenario volátil de gran incertidumbre, resulta muy beneficiosa para acompañar el ritmo de todos los procesos de cambio.

La manera de hacer efectiva la interoperabilidad pasa por regular un correcto Esquema Nacional de Interoperabilidad, el cual se define como el "*conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad*"¹⁸⁰. En este sentido, se hace imprescindible, para la correcta difusión de datos, el construir unos marcos normalizados y vinculantes de interoperabilidad, pensados de forma estratégica, que sólo pueden desarrollarse desde el citado Esquema.

A tal fin antes apuntado, el *Real Decreto 4/2010, de 8 de Enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica*, debe dar cumplida cuenta de ello, estableciendo tres principios básicos para las soluciones intercambiables en materia de información pública:

- a) Su cualidad integral: La interoperabilidad tiene que abordar, de forma generalizada, la concepción de los servicios y sistemas y a lo largo de su ciclo de vida: planificación, diseño, adquisición, construcción, despliegue, explotación, publicación, conservación y acceso o interconexión con éstos.

¹⁸⁰ Contenido que figura en el artículo 42 de la *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*.

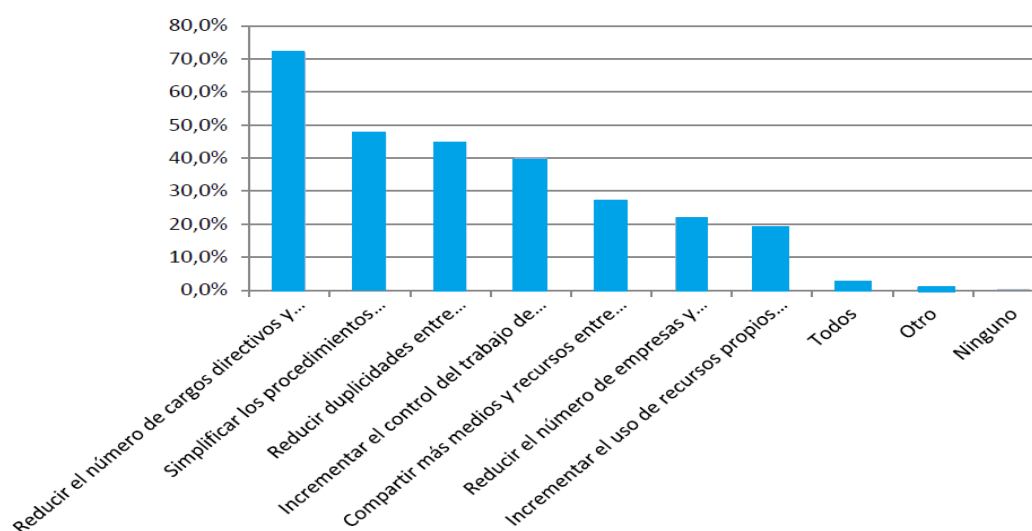
- b) Su carácter multidimensional: interoperabilidad debe contemplarse desde sus dimensiones organizativa, semántica y técnica y se manifiesta en la práctica en los acuerdos interadministrativos, en el despliegue de los sistemas y servicios, en la determinación y en el uso de estándares, en las infraestructuras y servicios básicos de las Administraciones Públicas y en la publicación y reutilización de las aplicaciones de éstas, de la documentación asociada y de otros objetos de información.
- c) Su enfoque de soluciones multilaterales: debe favorecerse la aproximación multilateral a la interoperabilidad, de forma que se puedan obtener las ventajas derivadas del escalado, de la aplicación de las arquitecturas modulares y multiplataforma, de compartir, de reutilizar y de colaborar.

Por tanto, aunque la interoperabilidad posee un gran contenido técnico en el ámbito de las telecomunicaciones, debo incidir en que a través de ella las instituciones pueden implementar procedimientos normalizados con los que gestionar, de manera uniforme, los activos de información pública, a fin de mejorar la función informadora institucional.

Gamero Casado (2009) hace una especial aclaración en este punto, afirmando lo siguiente: *“el reparto competencial articulado en un determinado sistema político constituye un presupuesto condicionante del modelo de interoperabilidad implantado en su sistema jurídico. A medida que se asciende en el nivel territorial, es más complicado lograr la interoperabilidad si las entidades políticas de mayor escala carecen de competencia para ello”*. La interoperabilidad tiene la difícil misión de conjugar centralidad y autonomía, pues si no se permite que decidan sobre ella todos los actores institucionales que deben aplicarla, no será posible su correcta puesta en marcha. Los marcos vinculantes de interdependencia horizontal, son un punto estratégico a tener muy en cuenta.

No obstante, se observa en el gráfico siguiente cómo los ciudadanos dan mucha importancia a este principio, hasta tal punto que consideran que el hecho de que las Administraciones Públicas compartan medios y recursos, es un uno de los aspectos más importantes para lograr su eficiencia.

Gráfico 12.- Aspectos más importantes para lograr una Administración Pública eficiente a juicio de los ciudadanos (2014)



Fuente: página 107 del Informe por título “Calidad y Sostenibilidad de los Servicios Públicos”, elaborado por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios en 2015.

Sin embargo, el 31,8% de los ciudadanos encuestados perciben que las relaciones existentes entre la Comunidad Autónoma y el Estado son de colaboración, pero para el 37,9% de los encuestados son de subordinación¹⁸¹.

En la actualidad, las colaboraciones dentro del Gobierno Abierto están por desarrollar con mayor alcance y profundidad y los resultados que se esperan obtener de ellas son sinergias positivas entre las instituciones político-administrativas que mejoren el servicio al ciudadano, el ahorro en

¹⁸¹ Los datos se extraen de la contestación a la pregunta 24 del Estudio nº 2956 correspondiente al Barómetro Autonómico II de Castilla y León de Septiembre-Octubre de 2012, elaborado por el Centro de Investigaciones Sociológicas, sobre “¿cómo cree Ud. que son: de colaboración, de subordinación de la Administración autonómica a la central o de enfrentamiento?”.

tiempo y costes y las respuestas eficaces y rápidas a las demandas de la sociedad. Así, “*una cultura de colaboración no pone la carga en el Estado sino que solo se mantiene en el centro de la toma de decisiones como árbitro neutral del interés público*” (Concha y Naser, 2012:130).

Las Comunidades Autónomas no han prestado demasiado interés a la materia y únicamente el artículo 8 de la *Ley Foral 11/2012, de 21 de Junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra*, donde señala que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra debe establecer con las restantes Administraciones y con las entidades y personas mecanismos de colaboración y, en su caso, de coordinación más eficaces para hacer efectivo el ejercicio por la ciudadanía de los derechos reconocidos en la propia Ley. Termina diciendo que todos ellos ajustarán sus actuaciones a los principios de coordinación, información mutua, cooperación y colaboración¹⁸².

Sin duda, queda mucho todavía por hacer en materia de colaboración. Al respecto, la Administración Consultiva juega un papel fundamental para hacer efectivo el principio de colaboración y el derecho de participación de los diferentes actores sociales, políticos, económicos y laborales que conviven en una misma realidad. Un claro ejemplo lo constituye el CESCyL¹⁸³, institución dotada con personalidad jurídica propia, creada para el cumplimiento de la función constitucional de facilitar la participación de todos los castellanos y leoneses en la vida política, económica, social y cultural de la Comunidad y responde a la aspiración del establecimiento de un marco estable y permanente de comunicación y diálogo, tanto de las organizaciones entre sí, como de éstas, con la Administración Autónoma de Castilla y León, logrando así hacer más fluida su relación y colaboración mutua.

¹⁸² Recientemente, la ya referida con anterioridad *Ley de Extremadura* alude a la colaboración dentro de la participación ciudadana pero sin excesivo detenimiento.

¹⁸³ Tal y como se refleja en la *Ley 13/1990, de 28 de Noviembre, del Consejo Económico y Social de Castilla y León*.

IV.3.-Del crecimiento al desarrollo económico: la Gobernanza como modelo de gestión pública

Con frecuencia, oímos hablar de la eficiencia en numerosas parcelas de la realidad social. Instintivamente, asociamos el término a aspectos económicos, financieros o presupuestarios pero vemos que la utilización de eficiencia no se circunscribe a este único campo. Además, podemos confundir su significado con el de otras palabras que, siendo similares, contienen matices que esclarecen y complementan incluso el propio contenido de la eficiencia, cual es el caso de la eficacia¹⁸⁴. Es necesario, por tanto, profundizar en su correcta definición. La eficiencia, pues, aparece constantemente en informes, normas, programas de Gobierno, ruedas de prensa, etc. pero sin que el legislador o los responsables y gestores públicos delimiten claramente qué significa, cómo se aplica, cómo se miden sus resultados, qué relación guarda con determinados principios, qué lugar ocupa en los objetivos organizacionales de cualquier entidad o cuáles son sus notas distintivas.

Por aproximarnos de alguna manera al concepto, podemos definir eficiencia, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, como *“la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado”*, como la *“la virtud para lograr algo, la relación existente entre el trabajo desarrollado y el tiempo invertido, la inversión realizada en hacer algo y el resultado logrado, la productividad”*. Definiciones anglosajonas se inclinan por desarrollar conceptos más pormenorizados, como la que a continuación se señala: eficiencia es *“la capacidad para seleccionar y usar los medios más efectivos y de menor desperdicio con el fin de*

¹⁸⁴ En este sentido, Vaquer Caballería (2011:100), señala que la eficiencia, para el Derecho Público, es *“un criterio complementario del principio de eficacia, que significa empleo y asignación racionales de los recursos en general y que es susceptible de aplicarse a problemas diversos (...). Porque siendo la Eficiencia una noción relativa, que evalúa la idoneidad de la combinación de los recursos empleados para alcanzar la finalidad perseguida, enriquece la noción absoluta de eficacia”*.

*llevar a cabo una tarea o lograr un propósito*¹⁸⁵. Partiendo de estas definiciones, podemos afirmar que la eficiencia parece que se relaciona más con los medios que con la finalidad de pueda perseguir cualquier organización, pues no supone un fin por sí misma sino el mecanismo para lograr un resultado favorable a nuestras pretensiones.

Aplicado al ámbito de lo público, Rueda López (2011:42) define eficiencia como “*el concepto que posibilita medir cómo utiliza el sector público los recursos o gasto que tiene asignados para cumplir con la prestación de servicios a la sociedad*”, como “*la obtención del máximo de producción a partir de una cantidad dada de recursos o, a la inversa, minimizar los recursos consumidos para obtener una determinada producción*”. Hablar de crecimiento económico, hablar de eficiencia en el Sector Público implica, de esta manera, hablar de eficiencia social, de desarrollo social, más allá de lo que podemos entender en el estricto campo económico, pues en la Administración Pública no es factible la optimización de la eficiencia en términos de la maximización del beneficio. La búsqueda de indicadores que puedan sustituir la medida del beneficio en la evaluación de la eficiencia constituye el verdadero reto para las instituciones públicas, si pretenden aplicar técnicas de gestión que mejoren el rendimiento del sector público.

La Administración Pública no solo se encarga de producir bienes y servicios para la sociedad –ésta es su principal función-, sino que también efectúa operaciones de redistribución de renta y de riqueza, para intentar favorecer a aquellos ciudadanos con menores ingresos o con dificultades económicas. Por eso, hablar de eficiencia pública con parámetros puramente racionales es un error, más aún en un Estado Social. La cobertura del bienestar social además no es homogénea ni está plenamente limitada, sino que depende del grado de desarrollo de cada país. Por tanto, esto complica aún más la labor de intentar definir con exactitud lo que entendemos por eficiencia en las Ciencias Sociales.

¹⁸⁵ Esta definición está extraída del Diccionario Merriam-Wester.

La dificultad aumenta al considerar el criterio de la eficiencia en un mundo cada vez más interdependiente y globalizado, donde, como señala Vilas. (2000:17), “*la sociedad pierde cohesión, la profundización de las desigualdades sociales conspira contra el sentimiento de pertenencia a un todo compartido (...), donde la comunidad imaginada retrocede ante las lealtades particulares*”.

Coincidimos con Vaquer Caballería (2011:94) cuando señala que “*el Ordenamiento Jurídico no solo goza de validez y eficacia formal, sino que persigue tener eficacia materia, efectividad y eficiencia. Se reivindica como un orden de las relaciones sociales que procura su transformación y progreso. Es esencialmente dinámico: muta y se autointegra permanentemente*”¹⁸⁶, podemos decir que la eficiencia económica, no es un principio en sí pero sí es un criterio que debe tenerse en cuenta a la hora de aplicar otros derechos o principios catalogados como tales.

El ciudadano, para percibir como legítima la Administración Pública, no le basta con que la misma actúe, sino que necesita que, además, actúe correctamente. Lo mismo se puede decir del gasto público¹⁸⁷, pues no es suficiente con tener recursos para que preste servicios públicos sino que se le exige que gaste de la mejor manera –lo que no significa, inexorablemente, que gaste menos-. Por eso, la eficiencia aparece como un criterio ponderador de la actuación administrativa, que por sí misma no tiene sentido pero que, unida a otros principios, puede conseguir legitimar las instituciones.

¹⁸⁶ *Mutatis mutandis* puede aplicarse esta afirmación al proceso de modernización de las Administraciones Públicas, las cuales deben alejarse de lo que muchos autores han venido a llamar “*isomorfismo mimético y coercitivo*” para adaptarse a un mundo cada vez más globalizado.

¹⁸⁷ A modo ejemplificativo, el Estudio N° 2.953 sobre *Opinión Pública y Política Fiscal* elaborado en Julio de 2012 por el Centro de Investigaciones Sociológicas de España (en adelante, CIS), a la pregunta 14 en la que los ciudadanos opinaban sobre si la sociedad se beneficia mucho, bastante, poco o nada de lo que pagan al Estado en impuestos y cotizaciones, casi el 70% de los encuestados contestaron que se benefician poco o nada; a la pregunta 12 sobre si los impuestos se cobran con justicia, el 88% de los encuestados respondieron que no, que no paga más quien más tiene. En el Estudio N° 2.098 por título *Calidad de los Servicios Públicos VI*, elaborado en Julio de 2011 por el CIS, a la pregunta 12 en la que los ciudadanos opinaban sobre el gasto público, el 42, 4% eran partidarios de bajar los impuestos aunque esto significase gastar menos en prestaciones sociales y servicios públicos, frente al 37, 1% que preferían gastar más aunque esto signifique pagar más impuestos.

A un Estado de Bienestar se le requiere que preste cada vez más bienes y servicios públicos y que, además, lo haga de la mejor manera posible. Por eso, tal parece que *“en el Estado Social, lo social y lo económico se funden en un magma inescindible (...) Porque siendo un Estado finalmente social, se ha convertido en un Estado modalmente económico”* (Vaquer Caballería, 2011:94) Debemos ser conscientes de los recursos de los que puede disponer el sector público para hacer frente a sus obligaciones para con la sociedad y ello pasa, inevitablemente, por tener en cuenta la relación entre dichos medios y los resultados a los que se quiere llegar, es decir, implica un análisis económico. Pero sobre todo, requiere tener en cuenta que los servicios públicos no buscan, en sí mismos, rentabilidad o productividad, por la finalidad social que deben cumplir.

La eficiencia económica no es posible sin tener en cuenta criterios sociales. Por eso, lo verdaderamente relevante no es el crecimiento económico de un país, sino su desarrollo. Sin un aumento persistente del bienestar de una población, no es posible generar el cambio continuado en la producción agregada de un país a lo largo del tiempo. Por eso, si no se asegura la transparencia pública y se fortalece con ello el Estado Social, es más difícil que acontezca el fenómeno económico.

Para hacernos una idea del grado de desarrollo social en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, tomaremos como referencia el indicador sintético de distancia (DP2). El indicador lo constituye un conjunto de unidades territoriales en un momento dado de tiempo, o de una unidad territorial en distintos momentos de tiempo, y tiene en cuenta los ámbitos siguientes: demografía, renta y riqueza familiar, educación, trabajo, protección social, salud, entorno físico, cultura y ocio, cohesión social, nuevas tecnologías e índices municipales. En los gráficos siguientes, se observa cómo la Comunidad Autónoma no registra unos resultados demasiado positivos respecto del resto.

Tabla 6.- Medición del Indicador Sintético de Bienestar por Comunidades Autónomas (2010)

Territorio	Indicador de Bienestar
Madrid	32,85
Navarra	32,44
Baleares	32,21
Cataluña	31,48
La Rioja	31,21
País Vasco	28,41
Cantabria	27,87
Aragón	26,79
ESPAÑA	26,46
Comunidad Valenciana	26,00
* Castilla y León	25,33
Canarias	23,59
Murcia	22,51
Asturias	22,25
Galicia	22,17
Castilla-La Mancha	21,99
Andalucía	21,10
Extremadura	19,85

Fuente: página 162 del Informe a Iniciativa Propia del Consejo Económico y Social de Castilla y León, nº 2 de 2010, por título “*Bienestar social y riesgo en Castilla y León: Documento Técnico*”.

Tabla 7.- Medición del Indicador Sintético de Bienestar por provincias de Castilla y León (2010)

Territorio	Indicador de Bienestar
Palencia	29,64
León	26,85
Valladolid	26,33
Segovia	26,13
Burgos	25,41
Soria	25,35
CASTILLA Y LEÓN	25,33
Salamanca	23,84
Zamora	21,24
Ávila	20,40

Fuente: página 166 del Informe a Iniciativa Propia del Consejo Económico y Social de Castilla y León, nº 2 de 2010, por título “*Bienestar social y riesgo en Castilla y León: Documento Técnico*”.

En estos últimos años, hemos sido protagonistas de una serie de acontecimientos que han ido marcando un cambio de rumbo en la gestión de lo público. Así, he sostenido que política tiene sentido sólo si ayuda a resolver los problemas de convivencia y de cohesión social. Del mismo modo, la Administración Pública era una institución relevante para acometer tal finalidad. También me interesé por las tres preguntas que dan sentido a la tarea que realizan las instituciones en la actualidad, qué son, cómo realizan sus cometidos y para qué los llevan a efecto. Seguidamente, señalaré también que la Gobernanza Democrática da este nuevo rumbo a la gestión de lo público e invita a formar una democracia deliberativa, en donde se tenga en cuenta a otros actores, que no sean los institucionales, para resolver el conflicto social latente y la incertidumbre a que estamos expuestos de manera continuada.

Estos acontecimientos que han marcado nuestro devenir, han sido de muy distinta tipología (Peters y Pierre, 2006). Por una parte, la grave crisis financiera ha sido provocada, fundamentalmente, por: a) un aumento desconsiderado del gasto público; b) la restructuración lenta de nuestro sistema fiscal; y c) la diversificación de los ingresos estatales, entre otros motivos. Por otra parte, un cambio ideológico hacia el mercado, en el que el individualismo ha sobrepasado la preocupación por lo general y donde se empieza a dudar sobre el verdadero papel que tiene el Estado y sus instituciones en todo este proceso. La globalización, las intervenciones supraestatales que ponen en tela de juicio el sistema competencial de cada nación, la incertidumbre compartida a nivel mundial, el escaso rendimiento de los centros de poder público o el grado de descontento ciudadano por cómo llevan a cabo sus actuaciones los dirigentes políticos, en definitiva, esos cambios acontecidos en la complejidad social, han llevado a los ciudadanos a replantearse qué modelo de sistema político y de dirección política quieren y hacia dónde tienen que fijar sus nuevos objetivos.

Esta situación de crisis, ha instando, tanto a los ciudadanos como a los poderes públicos, a buscar soluciones con las que atajar los graves problemas que puede producirse en la esfera social, política y económica. Y es precisamente de ese pacto implícito del cambio, de esa necesidad de reconfigurar los espacios de acción pública, de esa redefinición de lo que nos ha unido hasta no hace mucho, de donde surge el paradigma de la gobernanza.

Valencia Sáiz y Arias Maldonado (2003:32), sostienen que el concepto de gobernanza se ha ido generalizando en la actualidad, como medio de designar *“las transformaciones que, bajo las nuevas condiciones de la globalización, estaría experimentando el funcionamiento del sistema político, a la luz de la pérdida de capacidad del Estado para organizar políticamente la sociedad”*. Tales autores afirman que, si el gobierno parece remitir a la estructuración jerárquica y a las relaciones de verticalidad de una comunidad política, la gobernanza remite a la idea de horizontalidad y de proliferación de relaciones de cooperación y mecanismos de control que se establecen, esencialmente, entre el Sector Público, el Privado y el Tercer Sector de las organizaciones, y en todos los niveles territoriales.

Así, la Gobernanza, como paradigma, da una respuesta a tal situación, y se ubica en el cruce de tres procesos: Estado, Sociedad y Mercado, siendo el Tercer Sector el que cobra una relevancia significativa. En tal sentido, este modo de gobernar implica *“la actuación simultánea y dialéctica de diversas instituciones y actores sociales, económicos y políticos, de forma integrada y coordinada”* (Canales Aliende, 2002).

Afianzar el papel de la Sociedad Civil en el gobierno de un Estado rememora la democracia y hace partícipe al ciudadano en la sociedad, sin que ello suponga una pérdida de poder de dicho Estado sino simplemente una transformación del protagonismo exacerbado del mismo. Por tanto, al tratar la gobernanza, también es necesario aludir al concepto de democracia deliberativa o reflexiva,

el cual se construye bajo los pilares de la democracia representativa y complementando la participación disciplinada del paradigma neoinstitucionalista. Así, surgen nuevas fórmulas, cada vez más extendidas, que introducen a más agentes en la vida política, por lo que la interacción entre los actores y las instituciones se complejiza, pero a la vez se complementan y se desarrollan en aprendizaje continuo, hacia la búsqueda de las mejores decisiones políticas que aseguren la vida en colectividad.

El *Libro Blanco sobre la Gobernanza*¹⁸⁸, recoge los cinco principios básicos de la Unión Europea que rigen la misma –estos son Apertura, Participación, Responsabilidad, Eficacia y Coherencia–, siendo la apertura el más importante de ellos. Así, el citado *Libro* recoge la necesaria intervención de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso político, lo cual generaría una mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones de las que emanan las decisiones, adoptando un enfoque integrador.

Pero, ¿cómo articulamos la apertura? ¿Son suficientes los mecanismos que el legislador ha desarrollado para facilitar la intervención del ciudadano en política? ¿Cómo podemos ejercer una manera de gobernar equilibrada institucionalmente? Muchos autores coinciden en señalar el riesgo de que la sociedad segmente su participación en grupos de interés que, dependiendo de los recursos que posean, puedan involucrarse más o menos en política y su voz sea tenida más o menos en cuenta en los procesos decisionales. Aquí, la implicación del ciudadano resulta de vital importancia. Así, “*la acción de apertura de las autoridades públicas está directamente conectada con la naturaleza democrática de las instituciones*”, por lo que surge la necesidad de una “*apropiada publicidad de las actividades del legislador, del ejecutivo y de la Administración Pública en general*”, tal y como queda reflejado en la *Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades*

¹⁸⁸ Aprobado por la COM (2001) 428 final, de 25 de Julio de 2001, por el que se aprueba el Libro Blanco de la Gobernanza.

Europeas 78/1996, de 30 de Abril de 1996. La apertura requiere una gestión pública de dirección participada, de un Estado protagonista pero de unos actores sociales y económicos colaborativos.

Por ello, Castells Olivan (2009:547) sostiene que, en una sociedad interconectada como la nuestra, el poder construido en torno al Estado y al sistema político desempeña un papel fundamental, pues del funcionamiento estable de dicho sistema y de la reproducción de las relaciones de poder dependen, en última instancia, las funciones de coordinación y regulación institucionales. Incidiendo más en este punto y al hilo de la relevancia que adquiere la información pública en cualquier proceso comunicativo, el aludido autor afirma que mientras que las redes de comunicación construyen significados sobre los que se asiente el poder, *“el Estado constituye la red predeterminada para que funcionen adecuadamente todas las demás redes de poder”*.

Según la Real Academia de la Lengua Española –acuñado por la Real Academia de la Lengua Española, en su sesión de 21 de Diciembre de 2000–, la gobernanza es el *“arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad y el mercado de la economía”*.

La gobernanza supone reflexionar sobre el papel del Estado, de la Sociedad y del Mercado en la realidad del momento (Cerrillo i Martínez, 2006), sin que ésta sea un objetivo en sí misma sino una forma de gestión que media para conseguir el progreso y la estabilidad. La gobernanza no supone relevar el papel de Estado¹⁸⁹, sino entenderlo mejor (Rhodes, 2006). Por eso, la relación

¹⁸⁹ Sin embargo, autores como Esteve Pardo (2013:27), afirman que el Estado está perdiendo la posición de dominio que ejercía hasta ahora por no disponer de los medios necesarios que puedan garantizar el bienestar del ciudadano, a la par que la sociedad se está robustecido pero no de una manera armónica y sostenible, sino atendiendo a los intereses de unos pocos y no al interés general. El citado autor continúa señalando que es preciso llevar a cabo un repliegue estratégico del Estado *“de ordenación interna, y otro de proyección externa, hacia la sociedad, donde el nuevo modelo habría de mostrar su eficacia”*.

entre Democracia y Gobernanza debe entenderse desde la complementariedad y no desde la interdicción, desde la interdependencia, el consenso y la cooperación.

Así, al hilo de nuestra investigación y tal y como sostiene Canales Aliende (2012:207): *“el sistema político-administrativo español necesita actualizarse y adaptarse al nuevo contexto y realidad. El necesario, posible y deseable cambio de la Constitución no puede dejar de tener en cuenta que es sólo una manifestación formal y normativa de éste”*. Con ello me refiero al hecho de que tal cambio institucional debe ser liderado por una estructura sólida y fuerte, pero a la que debe acompañar una ciudadanía participativa y una economía integradora.

Si se entiende la gobernanza como nuevo sistema de gestión pública, como una alternativa viable con la que se logra el progreso y la cohesión social presente sin comprometer la futura, la economía procesal de datos, conectan en un todo en el que Estado, Sociedad y Mercado interactúan en un mismo proceso, en donde el Estado dirige la política de reutilización de datos, con ayuda de las tecnologías de mercado y en favor de mejorar los servicios al ciudadano.

Si el modelo de gobernanza implica incorporar filosofías de trabajo comunes, medios de relación compartidos, decisiones estratégicas tomadas desde el diálogo y la deliberación, encajar todos esos procesos sólo es posible desde la función informadora institucional. Sin ciudadanos informados, y sin instituciones que conozcan las pretensiones de la sociedad, así como sin mercados que abastezcan bienes de consumo y de inversión, en definitiva, sin activos de información pública, no pueden establecerse sinergias entre ellos y no se puede hablar de una forma de gobierno compartido.

Tal y como pone de manifiesto Solernou Viñolas (2006:89), el derecho a saber –y la consecuente reutilización de datos–, amplifica la democracia, ofrece la oportunidad de influir y

controlar la acción de gobierno, contribuye a legitimar las políticas y decisiones que adopta un gobierno, mejora la comunicación institucional, promueve la eficiencia y la legitimidad de la acción pública. Ese derecho a saber es el que da vida a la gobernanza democrática.

Autores como Evans (2004), sostienen que la libertad de elección propia del sistema de mercado, requiere de una colectividad organizada. El cambio institucional que conduzca al cambio económico debe apoyarse, no sólo en la redefinición de las reglas formales sino, fundamentalmente, en la realización de intereses comunes. Y ello puede materializarse, entre otras formas, si se consigue nivelar el terreno cultural de los ciudadanos, diversificando sus fuentes de información y creando capacidad colectiva para expandir la propia capacidad individual de éstos últimos, generando oportunidades para la discusión y el intercambio públicos.

En definitiva, se trata de fomentar un modelo de gobernanza desde donde el Estado dirija la acción pero se tenga en cuenta también a los agentes sociales y económicos. Debe superarse la afirmación de que las instituciones importan, para profundizar en la naturaleza de éstas últimas y entender, con ello, los factores que pueden influir en el bienestar de los ciudadanos y de todos los agentes públicos y privados. La gobernanza democrática relaciona Sociedad, Estado y Mercado para contribuir a un desarrollo duradero en el que dichas instituciones desempeñan un papel fundamental e imprescindible.

Tal y como expresa Fernández Ramos (2006:29): *“ya no se entiende las relaciones ciudadanos-aparato público de modo conflictivo, como el enfrentamiento entre dos polos irreconciliables y contradictorios entre sí”,* sino como verdaderos centros de decisión colectiva. La Gobernanza, además de responder al cómo de la Administración Pública –de cualquier institución–, responde al para qué. Así, Martín Delgado (2014:404) señala que *“la transparencia no es únicamente un ejercicio de apertura de los poderes públicos hacia el ciudadano, sino que los*

ciudadanos contribuyen activamente en la generación de Transparencia a través de la extensión de la información publicada”.

La clave está en conseguir que la sociedad sea la protagonista del proceso político y, como tal, informarse para intervenir, para decidir cómo quiere vivir y para qué adopta decisiones informadas. Analizar la transparencia Pública en España desde el derecho a la información, supone darnos cuenta de la relevancia que adquiere el poder democrático y relacional en nuestros días, para conseguir una economía digital en la reutilización de datos, que haga sostenible y duradero el bienestar de los ciudadanos.

V.- ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA PARA LOGRAR QUE LA TRANSPARENCIA PÚBLICA SEA EFECTIVA EN EL DESARROLLO POLÍTICO, SOCIAL Y ECONÓMICO DE SUS CIUDADANOS

Llegados a este punto de la investigación, conviene volver a retomar la hipótesis de trabajo que señalamos en la Parte I: la regeneración democrática y el crecimiento económico en Castilla y León, se producen desde el principio rector de la transparencia. Así, hemos podido comprobar la importancia que tiene la apertura en la mejora de las instituciones político-administrativas y también en el sistema económico. Para la regeneración democrática, resulta clave el derecho de acceso a la información y el derecho a la participación ciudadanas, y la exigencia de ética a los servidores públicos. Para el desarrollo económico, observamos cómo éste es posible en nuestra Comunidad Autónoma a través de la reutilización de datos públicos, del principio de colaboración y de la aplicación de un modelo de gobernanza democrática.

Es el momento de dar un paso más allá y de analizar cómo las mejoras que pueden introducirse a nivel institucional y que afectan directamente a la regeneración democrática, también tienen sus efectos en el desarrollo económico. Concretamente, la correcta regulación sobre transparencia en el ámbito público, puede producir beneficios sustanciales en el ámbito privado. En este sentido, se van a proponer una serie de cambios circunscritos en tres ámbitos diferentes de actuación

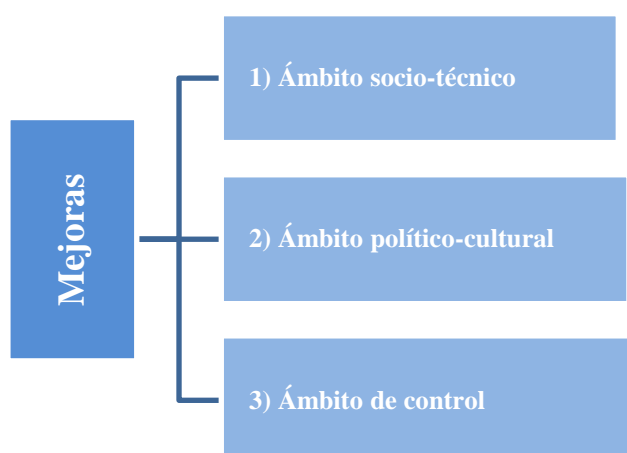
De este modo, el estudio de las organizaciones públicas se diferencian tres dimensiones básicas, que requieren unos enfoques específicos para abordar cada una de ellas pero sin perder de vista una comprensión global de todas para apreciar las sinergias que se producen entre ellas. Tal y como señala Ramió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

- a) La dimensión socio-técnica: de ella se resaltan los elementos clásicos y más distintivos de las instituciones como son el entorno, los objetivos, la estructura administrativa, los recursos humanos, los recursos tecnológicos, financieros y materiales, las funciones o los procesos administrativos.

- b) La dimensión político-cultural: que, fundamentalmente, recoge todo lo relacionado con el poder, el conflicto y la cultura organizativa. Así, las instituciones se analizan como realidades políticas donde los actores van cumpliendo sus objetivos -ya sean éstos individuales o colectivos-, mediante estrategias que se diseñan según su capacidad de control sobre los recursos y según su influencia en la adopción de decisiones.

- c) La dimensión de control: que analiza todo lo que tiene que ver con la información, el control y el cambio y mejora organizativa. Todas las instituciones fiscalizan continuamente los elementos que las constituyen e impulsan lógicas de cambio y adaptación de éstos a las necesidades que demanda la sociedad.

Gráfico 13.- Ámbitos de mejora propuestos en la investigación



Fuente: elaboración propia

A continuación, se analizarán las opciones generales de mejora que planteamos para cada una de las dimensiones apuntadas, siendo válidas todas ellas tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas pues, desde el comienzo de los tiempos, la reforma administrativa y la modernización gubernamental han sido, son, y seguirán siendo, una cuestión que acompañe inexorablemente a su existencia. El cambio en las democracias constituye un trabajo permanente, pues es permanente la adecuación de Gobiernos y Administraciones a las necesidades colectivas de los ciudadanos y, muy especialmente, a la generación de las mejores condiciones vitales que permitan el ejercicio de la libertad solidaria de las personas (Rodríguez-Arana Muñoz, 2006: 966).

V.1.-Principales propuestas de mejora en el ámbito socio-técnico de las instituciones

En primer lugar, resulta necesario que se detallen las características concretas con las que se prestará el servicio de información pública desde la función institucional. Con ello, nos referimos a que el legislador, en materia de acceso, establezca un mínimo común –más allá del que impone la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno*–, a fin de asegurar la prestación de un servicio básico de información pública para todos los ciudadanos.

En el sentido antedicho, Aguado i Cudolá (2001:390) sostiene que la razón de ser del servicio de información pública radica en el derecho continuado de los ciudadanos a saber y no se limita al conocimiento de su estatuto jurídico de derechos y obligaciones sino también a otros asuntos de interés general.

De igual modo, Blanes Climent (2014:49) apunta que “*lo decisivo no es la naturaleza pública o privada de la entidad que posea la información, sino que ésta pueda afectar a los derechos o intereses de los ciudadanos, o sea de interés general*”. Lo importante es que pueda asegurarse un mínimo de información pública a todos para, a partir de ese momento, continuar hacia nuevos horizontes expansionistas. La delimitación tan poco acertada de lo que se entiende por Transparencia activa, las excepciones tan dilatadas a su acceso y la profusión normativa existente en tal materia, hacen casi imposible el cumplimiento de tal propósito.

Sommermann (2010:18) sostiene, por su parte, que “*el fenómeno de la difusión del principio de Transparencia tiene que ser analizado más bien ante el trasfondo de las condiciones cambiantes de la democracia y del Estado de Derecho*”. El derecho de acceso constituido en la transición democrática, no es válido para una sociedad actual como la nuestra, donde las Tecnologías de la Información y de la Comunicación provocan la aceleración, en tiempo y forma, de los activos de información pública.

Tal y como señala Rollnert Liern (2014:77), la postura mayoritaria –con la que coincidimos plenamente–, es la que considera que el derecho a la información pública debiera haberse regulado por Ley Orgánica y no por Ley Ordinaria, puesto que éste queda amparado en el derecho a la libertad de información recogido en el artículo 20.1.d) de la *Constitución Española* y su interpretación debe hacerse de conformidad con los Tratados Internacionales ratificados por España.

De igual modo hubiera sido preciso incluir la transparencia activa de las instituciones bajo tal libertad, siendo de ineludible cumplimiento para éstas últimas la función informadora institucional. Nótese que en la tramitación parlamentaria de la LTAB, fueron numerosas y rotundas muchas de las voces que pidieron la aprobación, por Ley Orgánica, del Derecho de acceso a la

información, tanto en las comparecencias ante la Comisión Constitucional del Congreso como en las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios¹⁹⁰.

Así, se persigue alcanzar una Administración Pública democrática, donde el “*ejercicio de la función pública se efectúe de acuerdo con los parámetros constitucionales que orientan su actuación: a) el servicio prioritario a los intereses generales; b) el sometimiento pleno a la ley y al derecho; y c) la absoluta objetividad en el cumplimiento de sus fines*”¹⁹¹; ya que la finalidad en el acceso es democrática porque, en la reutilización no va a acontecer un mismo objetivo.

A su vez, Baena del Alcázar (1985:33) sostiene que, en el caso de las Administraciones Públicas: “*no es legítimo considerar sólo un fin o un grupo de fines concretos, sin tener en cuenta que en ella se da la máxima interacción de fines, íntimamente ligados a la existencia de la sociedad misma, vertebrada por el poder*”. Ni la transparencia ni el acceso deben ser vistos como una finalidad propia, sino como el instrumento que posibilita el ejercicio de otros derechos y libertades.

De nuevo, puede observarse cómo la estructura de las organizaciones públicas es uno de los aspectos que deben analizarse en profundidad para entender mejor el modo en que puede llevarse a cabo un correcto acceso a la información pública, toda vez que este recurso, en la actual Sociedad Tecnológica, es de vital importancia para el bienestar del ciudadano. Así, tal y como afirma Menéndez Alzamora (2013:146), “*es necesario que la esfera pública se levante sobre un orden*

¹⁹⁰ Merecen especial mención las enmiendas 1º, 2º, 3º, 15º, 333º, 334º, 347º, 363º y 74º, 206º, 208º, a la totalidad del Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (121/000019), presentadas por UpyD e Izquierda Plural respectivamente, publicadas en el Boletín Oficial de Cortes Generales-Congreso de los Diputados, Serie A, nº 19-3, de 2 de Julio de 2013. De igual modo, las intervenciones en defensa de dichas enmiendas, las cuales figuran en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisiones) nº 248, de 23 de Enero de 2013*, correspondiente a la Sesión Extraordinaria nº 9 de la X Legislatura y el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno y Diputación Permanente) nº 136, de 12 de Septiembre de 2013*, correspondiente a la Sesión Plenaria nº 127 de la X Legislatura.

¹⁹¹ Tal y como se puede deducir del Fundamento Jurídico 2º de la *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección 1ª), de 30 de Julio de 2014* y del Fundamento Jurídico 2º de la *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección 1ª), de 23 de Enero de 2014*.

institucional sólido y consolidado. Sin instituciones políticas que vertebran la acción política en la esfera pública es imposible construir un auténtico Estado Social”.

Así, en cuanto a los cambios que deben operar en la estructura organizativa en materia de información pública, muchas leyes autonómicas abogan por el mantenimiento de las unidades administrativas con que contaban hasta este momento, a modo de un servicio concreto de información. Personalmente, estoy de acuerdo con tal opción, siempre y cuando dichas unidades vayan adquiriendo la infraestructura tecnológica necesaria para cumplir eficazmente su función informadora institucional.

Por su parte, Fernández Ramos (1997:318) sostiene que: *“en lugar de tratar de "democratizar" las estructuras administrativas, lo cual plantea serias objeciones constitucionales, se trata de extender la información sobre las actividades de la administración al conjunto de la ciudadanía –sin necesidad de intermediarios organizacionales–, posibilitándose así –mediante esta democratización de la información– un control de la acción administrativa por la opinión pública”.* Estimamos que la Administración Pública tiene una marcada dimensión política, en virtud de la cual, está obligada a prestar el mejor servicio posible de información pública al ciudadano; y ello debe hacerlo, no como si se tratase de una función o una competencia más, sino como fruto de la propia rutina de funcionamiento interno, del quehacer diario de sus actividades.

Estamos también de acuerdo con Álvarez Martín (2012:428), cuando éste señala que la Transparencia sería una ficción sin las Nuevas Tecnologías, pues ellas están haciendo posible que sea operativo y eficaz el tal ansiado cambio institucional.

De igual modo, Blanes Climent (2014:654), afirma que: *“sin perjuicio de la potestad autoorganizatoria de cada entidad pública, el servicio de información debiera ser considerado un*

servicio público de interés general y aprobar una regulación básica para todas”. Coincidimos plenamente con el autor, máxime si reafirmamos que el derecho a la información pública es un derecho fundamental y que debe de garantizarse su ejercicio a todo ciudadano.

Por otra parte, Arena (2004:413) arguye que el cambio puede materializarse: *“transformando potencialmente todas las instituciones en redes de organizaciones y todas las organizaciones en redes de unidades elementales”*. Se trataría, pues, de un esquema sistémico, en el que saldrían beneficiados tanto los ciudadanos como las propias instituciones.

Por su parte, Chevalier y Loschak (1986: 321), defienden que *“el aparato del Estado no obtiene ya su autoridad del alejamiento, del distanciamiento, sino muy al contrario, de su apertura”*. Las instituciones tienen la tarea de acercarse al ciudadano, la cual pueden cumplir desarrollando una verdadera función de información pública.

Desde esta dimensión organizativa, es preciso que se realice una gestión adecuada de todo el ciclo de difusión informativa, para que el tratamiento de los activos de información pública sea el más homogéneo e interoperable posible.

Es necesario, por otra parte, que el ciudadano cuente con unos medios ágiles, más sencillos y más accesibles para obligar así a las instituciones a facilitar información en tiempo y forma. La puesta a disposición de la información se ha convertido en una técnica indispensable y, en numerosas ocasiones, de mayor relevancia que el propio activo informativo.

García de Enterría Martínez-Carande (1995) sostiene acertadamente que: *“la ausencia de quejas o de reclamaciones puede ser debida a un consenso manipulado, o al fatalismo, a la desesperación, a la apatía, a la internalización por el dominado de los valores y creencias del*

dominador, a la adaptación del oprimido a la opresión, la cual desarrolla, característicamente, una cultura del silencio". Estimamos que debieran haberse dispuesto mejores mecanismos de control y de garantías al ciudadano en materia de información pública, ya que la discrecionalidad del órgano competente tiene un marcado papel en la Resolución.

Respecto a lo anterior, Rodríguez-Arana Muñoz (2007:32), afirma que: *"cuando no hay transparencia, es que hay algo que ocultar. Cuando la acción administrativa transita por aguas turbulentas, cuando estamos en el reino de la confusión, de la ambigüedad, de la calculada abstracción, entonces ni hay Transparencia ni hay objetividad. Lo que hay es, lisa y llanamente, arbitrariedad, que es la ausencia misma de racionalidad"*. Postulamos, pues, el principio de máxima difusión de información pública, para que la luz del sol pueda ser *"el mejor insecticida"* contra este tipo de prácticas.

Por su parte, Escapa Castro (2012:36) reconoce que *"la Administración General del Estado tiene un largo camino que recorrer en este sentido, ya que gran parte de sus procesos internos fundamentales siguen apoyados en procedimientos manuales y escasamente eficientes, los sistemas de información de que dispone se hallan fragmentados entre los diferentes ministerios y no existe un órgano con los consumidores de contenido enriquecen el ecosistema al convertirse en productores la atribución de definir y ejecutar un plan estratégico de servicios de información para la Administración General del Estado"*. Es preciso, pues, eliminar esas dinámicas cuanto antes para romper, con ello, la rutina aquiescente en las organizaciones y lograr que interactúen con otras e intenten homogeneizar procedimientos y simplificar tiempos.

Como se puede observar la labor que desarrolla la Administración Pública se manifiesta a dos niveles: a) a nivel externo –mejorando su relación con los ciudadanos-; y b) a nivel interno –agilizando los procedimientos y llevando a cabo una gestión eficaz-. Estos dos niveles se

conforman, en realidad, dentro de sendas estructuras de operatividad, denominadas *Front Office* y *Back Office*, ya que:

- a) Por una parte, el *Front Office*: es la cara visible de la organización, su “*escaparate*”, aquello que el ciudadano puede observar de la Administración Pública. Éste constituye el diseño que permite a la organización relacionarse con la sociedad. Y si, hasta hace relativamente poco, relacionábamos el *Front Office* con las Oficinas de Atención al Ciudadano, ahora son las Sedes Electrónicas de las organizaciones públicas las que, sin lugar a dudas, ocupan esa posición.
- b) Por otra parte, el *Back Office*: es la cara no visible de la organización, la “*trastienda*”, allí donde se desarrollan los procesos internos, la planificación y las tareas propias de funcionamiento de la Administración Pública. Nadie que no forme parte de ella puede acceder a su contenido y no hay un contacto directo de esta estructura con el ciudadano.

Dentro de esta misma dimensión, es preciso que la Administración Pública cuente con los recursos necesarios para facilitar la difusión de la información pública que, muchas veces no se trata de incrementarles, sino de distribuirles y saber invertirles bien.

Como factor crítico de análisis, el incluir un precio a la información pública, no es del todo sencillo, pues señala acertadamente Blanes Climent (2014:294), “*es necesario encontrar un equilibrio entre la necesidad de financiar el coste derivado de facilitar la información y el derecho de los ciudadanos a acceder a la misma*”.

Si se abren enormemente los activos de información pública (Curtin, 2000), el exceso de información es tan peligroso como la carencia de ésta, ya que pueden generarse ciclos de desinformación por saturación de producto. Sin embargo, mi criterio es que se cuenta con

herramientas capaces sintetizar esa información, y que siempre será mejor que ésta venga ya filtrada por las instituciones de poder.

Velasco Rico (2014), a su vez, sostiene que *“la información puede tener un valor económico destacado y las Administraciones Públicas y el Sector Público generan y disponen de un caudal inmenso de datos y documentos, aunque hay que tener en cuenta que la nueva Ley no regula actividad económica alguna ligada a la reutilización de la información, ni por parte de las Administraciones Públicas, ni por parte de empresas u otros terceros privados”*. En base a lo anterior, sostenemos que este cambio institucional antecede al cambio económico, porque con tales distorsiones se puede ensombrecer las virtudes en el uso cualificado de datos.

Otros autores como Cotino Hueso (2008), afirman que: *“la reutilización es más un (info) negocio que democracia, sin perjuicio de que los datos abiertos reutilizables puedan servir para dar mejor información sobre el funcionamiento y los gastos del poder público”*. Tal visión no es del todo desacertada por lo que, en mi opinión, sería necesario invertir la dinámica para que la reutilización de información sea, ante todo, un elemento democrático y no únicamente un componente del mercado.

Por su parte, Potel (2013:37) destaca que *“los datos pueden estar disponibles, pero eso no significa que puedan ser utilizados por cualquier motivo”*. En base a lo anterior, la Ley impone ciertos requisitos para el uso de la información y ciertos límites para la mala utilización de datos. Así, si la *Ley de Transparencia* no se cumple correctamente, se corre el riesgo, como apunta González Pérez (2006), de que la aprobación de esta Ley termine generando un gasto público mayor y un incremento de la burocracia.

Por ende, cabe citar, en este punto, el Informe trimestral de seguimiento de las medidas de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas¹⁹², el cual incluye una serie de reformas que han sido practicadas en materia de transparencia y Gobierno Abierto a nivel estatal, y que pueden ser útiles para las decisiones que adopten las Comunidades Autónomas. Así, la apertura del Portal de la Transparencia –en diciembre de 2014–, ha facilitado al ciudadano encontrar en un único portal toda la información económica, normativa o institucional reseñada en la Ley, y ha permitido solicitar cualquier otra información que, amparada por aquélla, no se encuentre disponible como publicidad activa, lo que ha supuesto un gran esfuerzo organizativo. Los resultados han sido muy positivos hasta el momento, pues se han realizado 3,5 millones de consultas a sus páginas y se han gestionado 2.340 solicitudes de información¹⁹³.

De igual manera, el informe refleja los beneficios obtenidos tras crear otros portales informativos de la Administración General del Estado, los cuales facilitan y simplifican la búsqueda de información. Algunos de ellos son los que siguen a continuación: Portal Único de Empleo; Central de Información económico-financiera de las Administraciones Públicas; Portal de Administración electrónica; Portal de la Administración presupuestaria; Punto de Acceso General (PAG); Tablón edictal; Oficina Virtual de la Caja General de Depósitos; Plataforma de Intermediación de Datos; Plataforma de Contratación del Sector Público; Puntos de Atención al Emprendedor; Centro de Información y Red de Creación de Empresas; Emprende en 3; o el Sistema de Información de Servicios Sociales (SEISS).

Para el caso concreto de Castilla y León, sería conveniente que facilitara a los ciudadanos información pública en Portales similares y que éstos, a su vez se enlazaran y homogeneizaran s

¹⁹² El cual ha sido elaborado en el 2º Trimestre 2015.

¹⁹³ En Castilla y León, esta labor está ya muy avanzada, tras la creación del Portal de Gobierno Abierto y la inclusión en él de todas las prácticas en materia de participación, acceso a la información y reutilización de datos.

contenido con los Portales estatales, del resto de Comunidades Autónomas e incluso de las Entidades Locales, haciendo uso de las ventajas que ofrece la interoperabilidad administrativa.

V.2.-Principales propuestas de mejora en el ámbito político-cultural de las instituciones

Naessens (2010:2127) afirma que *“la transparencia es una recién llegada a la práctica democrática”*, pero no por ello debe cejar en nuestro empeño de utilizarla para lograr el máximo nivel de difusión de información pública, y la máxima apertura del poder político.

En este sentido, Blanes Climent (2014:43) sostiene que: *“la transparencia necesita dos ingredientes esenciales. Sin una verdadera voluntad política de querer ser transparentes, las leyes no sirven para nada. Y sin una auténtica exigencia ciudadana de querer saber, tampoco se puede esperar que los poderes públicos se esmeren mucho en ser transparentes”*. Coincidimos nuevamente con este autor, pues considero que la voluntad política y la ciudadana, aportan sentido a nuestro sistema político.

El beneficio de esa nueva cultura hacia la transparencia para Guichot Reina (2014) es que: *“la transparencia es un derecho de ciudadanía al servicio de la democracia, no un derecho instrumental”*. Pensamos, de igual modo, que es un principio general pero de gran importancia y relevancia en el presente contexto social.

De esta forma, Alonso Timón (2012:43) sostiene que la LTAB es *“un buen termómetro de salud democrática, no sólo por la medición del funcionamiento transparente u opaco de nuestras instituciones, sino por la sensibilidad en la exigencia de funcionamiento democrático de las mismas*

que demuestren tener los ciudadanos españoles”. A tenor de la redacción del texto y de la profusión normativa autonómica y sectorial, estimamos que la labor no resulta nada sencilla.

Unida a la anterior reflexión, parece que se tiene que ser un auténtico experto en la materia, para poder saber si se puede tener acceso a la información que posee la Administración Pública (Lozano Cutanda, 2013). Es preciso establecer una normativa jurídica básica para normar comúnmente el acceso a la información pública, pues ya de por sí son excesivamente amplias y discrecionales las restricciones ya impuestas a ella.

En tal sentido, no se puede “*instrumentalizar la protección de datos*” (Piñar Mañas, 2009) para intentar ocultar cualquier clase de información basada en este supuesto. El legislador no ha actuado con atino a la hora de delimitar el ámbito de las restricciones a la información pública, dejando juicios de interpretación constantes al operador jurídico para que actúe en cada caso según su criterio. Esto genera una total inseguridad en la aplicación de la norma y una falta de garantías al ciudadano para defenderse en tales supuestos.

Es preciso desarrollar una auténtica cultura de Transparencia y, desde ella, un efectivo derecho de acceso a la información pública. Por ello, Sanz Salla (2010:230) pone como ejemplo ilustrativo la *Constitución Americana*, la cual, aunque no establece una regulación explícita sobre el citado derecho de acceso, ha propiciado que “*se haya construido un acervo normativo sobre el acceso a la información que obra en manos de los poderes públicos*”.

Por su parte, Arce Janáriz (2013:67), realiza una aportación interesante, ahondando en la necesidad de la efectiva publicidad “*de toda ley y de toda la ley*”. Así, señala que conformarse, hoy día, con satisfacer la exigencia legal de publicitar las normas mediante su inclusión en los boletines oficiales correspondientes, tiene sólo una importancia relativa. Para el referido autor, lo que

verdaderamente es asegurar que los destinatarios de las normas tengan una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultan evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento. Resulta así inevitable preguntarse si, para conocer una norma, se requiere no un instrumento, sino decenas de ellos, por la prolija legislación que se está aprobando en la actualidad.

En el mismo sentido referido, García-Moreno Rodríguez (2013:72), apunta a que el Ordenamiento Jurídico español se ha caracterizado en los últimos años por una *“exagerada profusión o, si se prefiere, incontinencia legislativa, que de manera más gráfica ha venido a denominarse motorización legislativa”* que, en palabras del autor, *“ha de atemperarse o moderarse, en definitiva, de reconducirse a extremos de comedimiento y mesura dentro de una prudencia y cautela que debiera ser su razón de ser”*.

La regulación de la transparencia llevada a cabo por las Comunidades Autónomas no cumple únicamente una finalidad simbólica en su Ordenamiento Jurídico, sino que queda reconocida, del mismo modo, su fuerza normativa, a tenor del contenido del Fundamento Jurídico 4º de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de Diciembre de 2007*, que señala al respecto *“no es, en definitiva, la igualdad de derechos de las Comunidades lo que garantiza el principio de igualdad de derechos de los ciudadanos, como pretende el Abogado del Estado, sino que es la necesidad de garantizar la igualdad en el ejercicio de tales derechos lo que, mediante la fijación de unas comunes condiciones básicas, impone un límite a la diversidad de las posiciones jurídicas de las Comunidades Autónomas”*. Es más, tal y como señala Cotino Hueso (2014:70): *“hay que estar vigilantes del desarrollo de las normas de Transparencia para intentar evitar que las normas autonómicas sean meras reiteraciones de la Ley estatal, sin apuntalar las debilidades*

de ésta. Si no se da este activismo y práctica, la Transparencia volverá al reducido ámbito de interés anterior”.

De todo lo anterior, cabe concluir que los cambios formales para evitar regulaciones asistemáticas, heterogéneas y profusas en este objeto de investigación, es lo que va, seguidamente, a incentivar mi posible solución ante tal panorama legislativo. No obstante, comparto la afirmación de Crozier (1992:172), al señalar que no se decreta tampoco por leyes, aunque sean excelentes, ya que *“se conquista poco a poco por la experiencia si las regulaciones que no pueden dejar de limitarla son favorables. Al Estado toca hacerlas emerger y mantenerlas, al político guiar el Estado. A uno y otro, invertir en el conocimiento y en las ocasiones de aprendizaje”.*

Desde esta dimensión, compartimos la visión de Bugaric (2004) cuando afirma que es preciso atender al principio de máxima Transparencia pública, con las debidas excepciones, estando éstas muy bien tasadas y sin que den lugar a una mayor inseguridad jurídica. No es viable que la institución pública que tenga en su poder o sea titular del dato, pueda arbitrar y decidir sobre su posible difusión o no.

Por su parte, Blanes Climent (2014:382) destaca que *“el impulso de la información activa es fundamental para evitar que los poderes públicos dejen de atender el interés general en beneficio propio”.* Hasta ahora, el legislador ha puesto el énfasis en regular la transparencia pero no la activa, que ha nacido a la vida jurídica con la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre*. Como ya hemos tenido ocasión de manifestar, el ciudadano es titular del poder público y como tal, debe conocer el mismo, siendo una verdadera obligación para la Administración Pública satisfacerle en tal aspecto.

Hay que dar cabida a la “*ineludible necesidad de coordinar criterios*”¹⁹⁴ entre el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Estatal de Protección de Datos. Al respecto, para determinar si una información puede ser publicitada o no, se debe conjugar dos realidades muy distintas –transparencia y privacidad–, y cuyas diferencias esenciales serán, básicamente, las siguientes: a) la privacidad se regula por una ley fundamental y la Transparencia por una ley ordinaria; b) la *Ley de Transparencia* engloba tres finalidades y la *Ley de Protección de Datos de Carácter Personal* sólo una; c) la dificultad de la Transparencia estriba en determinar qué es el dato público, mientras que la dificultad de la Privacidad estriba en delimitar lo que es el dato de carácter personal; y d) el objetivo de *Ley Orgánica 15/1999, de 13 de Diciembre*, es tratar los datos privados, mientras que el objetivo de la *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre* es mostrar los datos públicos. En definitiva, una de las leyes –la de Transparencia–, salvaguarda el interés general y la otra ley –la de Protección de Datos–salvaguarda el interés particular.

Por su parte, Ramos Simón y otros (2009:44) aseveran que: “*el derecho de los ciudadanos a la información es un derecho nuclear, del que su alcance es el asunto más discutido*”. La información pública, no es un poder de prelación, es un poder relacional que deben aprovechar las Administraciones Públicas.

El principal cambio que debe materializarse es el cambio político. En este sentido, Saramago (2004:241) aboga por la necesidad de que los decisores públicos eviten adentrarse en “*excursiones gratuitas no sobre lo que no fue, aunque pudiera haber sido, sino sobre lo que fue, pero podría no haber sido*”. Por tanto, es esa capacidad de liderazgo del responsable político la que puede provocar cambios importantes en las instituciones y en la percepción que, sobre éstas, tenga el ciudadano.

¹⁹⁴ Correspondiente a la intervención que realizó el Director de la Agencia Estatal de Protección de Datos, tal y como se puede observar en la página 6 del *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisiones) n° 248, de 23 de Enero de 2013, correspondiente a la Sesión Extraordinaria n° 9 de la X Legislatura.*

Natera Peral (2001:176), define liderazgo político como: *“aquel fenómeno (proceso) de carácter colectivo que se desarrolla en un contexto de interacción entre el comportamiento de un actor individual (el líder), y los ámbitos de dominio político, por el cual aquél ejerce una influencia (real o percibida), no rutinaria en la actividad política, mediante la utilización, en su caso, de una gran variedad de recursos formales e informales”*.

En tiempos de crisis, un líder puede marcar ese pretendido cambio político. Así, Boin, Hart, Stern y Sundelis (2007) defienden que una crisis puede llegar de muchas formas y es fundamental, en ello, el papel que juegan los líderes para conseguir evitarla o para minimizar el daño que pueda producir, pues los ciudadanos demandan de éstos las explicaciones que ayuden a comprenderla y que generen el convencimiento certero de que no volverá a suceder.

Una crisis puede entenderse como una situación no deseada e inesperada, de desorden en el desarrollo normal de un sistema, en el que las pautas de funcionamiento cotidianas no responden a las exigencias sociales. Además, la complejidad y la vulnerabilidad creciente de la realidad social produce más propensión a la inestabilidad. Según estos autores, la crisis se caracteriza por ser una amenaza a los valores e instituciones básicas para la vida en común; por la urgencia, pues debe ser solucionada lo antes posible; y por la incertidumbre, pues, muchas veces, no se poseen datos suficientes referidos a las causas y las consecuencias de la misma. Así, el líder tiene ante sí la difícil tarea de impedir o minimizar el impacto de la adversidad de la crisis, afrontar los resultados sociales y políticos y restituir la confianza de sus seguidores en el futuro.

De ahí la dificultad de los dirigentes políticos a la hora de asumir un liderazgo estratégico, que convive en un delicado contexto de orden político, legal y moral y con un ciudadano cada vez más exigente e intransigente a las imperfecciones de los poderes públicos. Por ello, Boin, Hart, Stern y Sundelis (2007) también hablan de cuáles deben ser las competencias que deben asumir los

líderes en la gestión de la crisis, entendida ésta última como un proceso dividido en cinco fases y en cada una de las cuales, el dirigente va adquiriendo habilidades y resultados.

- a) Proporcionar sentido a la crisis, asegurándose que los líderes consigan que los ciudadanos obtengan una comprensión sólida sobre lo que está ocurriendo y sobre lo que puede suceder. En esta fase, la competencia del líder pasa por crear sistemas de alerta temprana para pensar con anticipación la respuesta a las amenazas y oportunidades de futuras situaciones de crisis. Para ello, debe rodearse, si es posible, de un equipo de asesores que investigue sobre asuntos potencialmente controvertidos y que recoja información útil y veraz sobre ellos. Es labor también de los líderes el crear incentivos atractivos para segmentos de la organización más cerrados y asegurar que los asesores no les van a decir únicamente lo que quieren escuchar.

- b) Adoptar decisiones y coordinar la puesta en práctica de los esfuerzos colectivos para responder a la crisis. El líder debe conservar el control del curso de los acontecimientos, jerarquizar los recursos disponibles para satisfacer las necesidades, coordinar las unidades de trabajo y prevenir una mala comunicación que perturbe la actuación interdepartamental. En esta fase, la competencia del líder pasa por combinar elecciones estratégicas y acción concertada. Es decir, el liderazgo no sólo incluye respuestas ante la crisis sino también puede implicar cambios profundos de diseño institucional. El líder debe movilizar numerosas unidades organizativas –cada una de ellas con sus competencias, profesionales y valores-, por lo que es necesario coordinación efectiva en red de éstas a modo de descentralización inteligente, evitando respuestas impetuosas unidireccionales pero siendo conscientes de que estas respuestas contienen inevitablemente ciertas dosis de improvisación y modificación inicial de la planificación establecida para solventar la crisis. Si a lo anterior se añade la importancia que tiene la sociedad civil organizada en el proceso de planificación

y decisión, si se incluye a los ciudadanos en dicho proceso, la gestión de la crisis es más receptiva y se puede asimilar y entender mejor por todos los actores del sistema político.

- c) Elaborar significados, comprender la crisis con su viabilidad dentro del sistema político, alineando la definición colectiva de la misma. El líder debe reducir la incertidumbre de la crisis y proporcionar una explicación autorizada acerca de los acontecimientos, con información exacta, clara y práctica, y así conseguir que sus decisiones sean comprendidas y respetadas. Según la doctrina mayoritaria en este sentido, la credibilidad del liderazgo puede aumentar la calidad de la respuesta a la crisis e incrementar las oportunidades de supervivencia política del líder después de que ésta ocurra. En esta fase, la competencia del líder pasa por su habilidad para comunicar, para transmitir su versión de los acontecimientos y para configurar imágenes sobre la adversidad y para configurar percepciones que canalicen el comportamiento colectivo. Según los autores, el gran error de los líderes en tiempos de crisis es que tienden a compensar el déficit de confianza haciendo promesas excesivas, lo cual genera el descrédito de los mismos una vez que los ciudadanos observan cómo éstas no se materializan en la realidad.
- d) Rendir cuentas y terminar con ello la crisis, eligiendo el momento oportuno y sin acudir a tácticas defensivas poco responsables y próximas a la confrontación política. En esta fase, la competencia del líder pasa por operar en el ámbito político, lo cual le aleja inevitablemente de los deberes de mando operacional. Se señala también cómo, al acabar la crisis, los líderes suelen perder la oportunidad para su verdadera autoevaluación y autoreflexión y, precisamente, cómo su falta de responsabilidad socava a la propia autoridad mientras que si asumiera su parte de culpa y la supiera comunicar bien, esto le serviría para reforzar su imagen y liderazgo.

e) Extraer conclusiones, a modo de aprendizaje, de lo que ha supuesto la crisis y de las oportunidades -aprovechadas o no- derivadas de la gestión de ésta. La crisis se puede convertir en parte de la memoria colectiva y en una fuente de analogías históricas para futuros líderes. La crisis crea oportunidades para reformar y limpiar todo de nuevo y constituye una verdadera prueba de liderazgo. En esta fase, la competencia del líder pasa por recoger lecciones de su experiencia con humildad, estimular a su equipo para iniciar un programa duradero de evaluación y control, que induzca a reformas –más o menos extensas, respecto del funcionamiento habitual de la organización y lideradas por su dirigente. Incluso, señalan los autores, que se puede llegar a la paradoja de que es probable que las reformas inducidas por la crisis provoquen crisis inducidas por las reformas.

Lo cierto es que la LTPCyL no ha conseguido cumplir con las expectativas de los ciudadanos, limitándose en numerosas ocasiones a reproducir lo que ya estipula la LTAB. A título ejemplificativo, consideramos que una verdadera propuesta de mejora político-cultural, hubiese sido la reflejada en el *Anteproyecto de Ley de Administración Pública Vasca*¹⁹⁵. Concretamente, el Título IV de ésta, versaba únicamente sobre la transparencia y, dentro de ella, englobaba la regulación de la publicidad activa y pasiva de la información pública.

El Gobierno y la Administración de la Comunidad deben aunar posturas y contribuir a que los ciudadanos puedan conocer, participar y colaborar en los asuntos de interés general. La creación del Portal de Gobierno Abierto ha supuesto todo un hito, pero es necesario mantener en vigor el compromiso de los responsables públicos en este mismo sentido¹⁹⁶.

¹⁹⁵ Lamentablemente, el Anteproyecto ha sido abandonado en sede parlamentaria por falta de consenso.

¹⁹⁶ Los esfuerzos deben continuar pues, tal y como se refleja en la página 127 de la Encuesta sobre la Satisfacción de los ciudadanos con los servicios prestados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León, elaborado en Julio de 2009, los ciudadanos castellano-leoneses no conocen toda la información acerca de los servicios públicos que presta la Administración Autonómica, por lo que sería necesario incrementar la visibilidad de las instituciones con ayuda de las TICs .

V.3.-Principales propuestas de mejora en el ámbito de control de las instituciones

Tan importante como la liberación de datos a la sociedad lo es, a su vez, el mantenimiento y reajuste de la información pública a lo largo del tiempo. En este sentido, Fernández Ramos (2002:282) sostiene que *“la democracia no es tanto un estado como un proceso siempre abierto”*, y la información no deja de ser un medio dinámico en cualquier sistema político, que precisa de un proceso de actualización permanente.

De igual manera, parece que *“la transparencia y el derecho de acceso a la información pública regulados en el proyecto, cuentan con un sólido fundamento en diversos principios, valores y derechos constitucionales, por cuanto favorecen la libertad de información, posibilitan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, fortalecen el control democrático del poder y contribuyen a lograr una mayor imparcialidad y objetividad en el funcionamiento de las Administraciones Públicas”*¹⁹⁷. Los beneficios del acceso, trascienden al ciudadano y a las propias instituciones, pues les ayudan a mejorar sus procesos internos y a flexibilizar sus estructuras.

Uno de las propuestas clave en esta dimensión, consideramos que es la institucionalización de la evaluación, como el proceso político por el que se legitima un marco normativo adecuado para el desarrollo de la función de la evaluación, a partir de la estructuración de espacios e instancias de las Administraciones a las que encargar tal función, ubicándolos en los distintos niveles de gobierno y según las distintas actividades o sectores a evaluar. Con tal institucionalización, no se trata sólo de realizar algunas evaluaciones sino de incorporar la evaluación y sus resultados como prioridad de la agenda gubernamental y en los procesos de formación de políticas públicas, haciendo de ellas un

¹⁹⁷ Correspondiente a la intervención que realizó el Director de la Agencia Estatal de Protección de Datos, tal y como podemos observar en la página 3 del *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisiones) n° 248, de 23 de Enero de 2013, correspondiente a la Sesión Extraordinaria n° 9 de la X Legislatura.*

factor clave para la gobernanza, arbitrando la participación de la ciudadanía y de los distintos actores sociales. Institucionalizar la evaluación exige configurar un modelo permanente de análisis de resultados, definiendo los principios y valores en los que sustentar dichos análisis y evaluaciones, enmarcándolos dentro de un proyecto político de gobernanza.

Para ello, los poderes públicos, respetando íntegramente los roles legítimos del poder decisorio, deben estimular el establecimiento de estructuras culturales y formales capaces de diseñar sistémicamente e implementar las políticas públicas, así como de definir recursos técnicos, normas, metodologías, etc. que hagan de la evaluación de tales políticas un proceso riguroso, transparente y de calidad, al servicio de los ciudadanos (Garde Roca, 2004). Medir el grado de transparencia institucional, resulta decisivo en democracia¹⁹⁸.

El artículo 5.2 del *Convenio de Aarhus*, establece que cada Parte procurará que, en el marco de la legislación nacional, las autoridades públicas pongan a disposición del público, de manera transparente, las informaciones sobre el medio ambiente y que esas informaciones sean efectivamente accesibles, en particular: a) proporcionando al público informaciones suficientes sobre el tipo y el alcance de las informaciones sobre el medio ambiente que obren en poder de las autoridades públicas competentes, sobre las principales condiciones en que estén disponibles y sean accesibles esas informaciones y sobre el procedimiento que haya de seguirse para obtenerlas; b) adoptando y manteniendo medidas prácticas, por ejemplo: i) elaborando listas, registros o ficheros accesibles al público; ii) obligando a los funcionarios a prestar su apoyo al público que trate de tener acceso a informaciones en virtud del presente Convenio; iii) designando puntos de contacto; y c) dando acceso gratuitamente a las informaciones sobre el medio ambiente que figuren en las listas, registros o ficheros.

¹⁹⁸ Como hemos visto, este ejercicio se lleva a cabo por organizaciones tales como Transparencia Internacional, pero resultaría decisivo que esta actividad fuera más corriente y habitual en las organizaciones.

Como también afirma Cotino Hueso (2006), parece ser que en Estados Unidos la transparencia se percibe como una práctica más del buen gobierno y en la Unión Europea como un prerequisite constitucional de la Democracia, es decir, ellos la consideran un medio y nosotros un fin en sí misma.

Por tanto, el mejorar el acceso a la información pública es una de las asignaturas pendientes de las instituciones, lo cual reporta un beneficio tanto al ciudadano para prestarle un servicio de calidad, como para la Administración Pública, para simplificar y reducir sus cargas burocráticas.

A su vez, a tenor de la *Ley 19/2013, de 19 de Diciembre*, es necesario que se permita al ciudadano poner en conocimiento de la Administración Pública los posibles errores, las omisiones, las desactualizaciones de información pública en los medios previstos para su difusión, con el que cumplir el principio de calidad¹⁹⁹.

Por otra parte, es necesario también que se atribuyan competencias específicas a órganos concretos de las instituciones, para así garantizar mejor el cumplimiento de las obligaciones de difusión activa, propias de la función informadora institucional, ya que este extremo ha quedado descolgado de la citada Ley.

De igual modo, Martín-Retortillo Baquer (2012:105) aboga por: “*asegurar la publicidad más completa del destino de cualquier euro que salga de las arcas públicas*”. La difusión más extensa de información, facilita ciertamente, además, la participación ciudadana y el control de la actuación pública.

¹⁹⁹ A título de ejemplo, así queda plasmado en el artículo 9.3 de la *Ley 29/2010, de 3 de Agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña*.

En definitiva, tal y como ha dejado claro el Tribunal Supremo: *“el acceso a la información es un medio esencial adecuado para el ejercicio de funciones públicas. Se relevancia implica que no se ponga meramente en cuestión un problema de transparencia informativa, sino la propia racionalidad del funcionamiento del sistema democrático y del Estado de Derecho”*²⁰⁰. La clave para la regeneración democrática y el desarrollo económico es el principio rector de la transparencia y, desde éste, el derecho a la información pública su principal valedor.

²⁰⁰ Fundamento Jurídico 3º de la *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 4ª de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa)*, de 1 de Abril de 2003.

PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

Primera.- La transparencia es la luz con que se ilumina el poder, la lupa o el espejo en el que se ve y engrandece a la vista del ciudadano la acción de sus instituciones. Un principio de tal dimensión social y con un campo de actuación tan extenso, debe ser capaz de colmar toda pretensión ciudadana en democracia. La transparencia, exigible y predicable de cualquier centro de poder público, acerca el hecho político al pueblo, devolviendo en ellos el favor de su confianza prestada. Sin embargo, un principio tan ligado al pacto de convivencia social, no ha sido siempre aplicado en la realidad de las organizaciones político-administrativas, así como garantizado en el Ordenamiento jurídico de los Estados. Encarnada en la libertad de expresión y de imprenta, la transparencia ha ido creciendo en la esfera individual del ciudadano, sin causar gran trascendencia ni adhesiones colectivas del pueblo. Superando su más que notable olvido tradicional, la transparencia irrumpe ahora en el ámbito público para fijar posiciones, haciendo que las instituciones mantengan vivo su cometido social y que los ciudadanos tengan presente su papel de protagonista en el sistema político. Castilla y León debe aprovechar este ciclo y apostar por políticas activas de transparencia, más allá de las obligaciones legales.

Segunda.- La información se ha convertido en la piedra angular de nuestra sociedad. Ésta es un recurso dinámico que se produce y reproduce en todos los ámbitos de la vida y que es muy valorada por los ciudadanos, pues necesitan nutrirse diariamente de datos para poder realizar cualquier actividad profesional, familiar o de ocio. La información pública es la pieza fundamental del engranaje político y el elemento vertebrador de nuestra existencia en colectividad. Por eso, la información que manejan las organizaciones y, especialmente la Administración Pública, constituye uno de los elementos que mayor trascendencia originan en cualquier sistema institucional, un bien común que debe compartirse por todos, un derecho básico en democracia. La información orienta el ejercicio del poder y legitima la actividad de las instituciones. Por ello, tan importante resulta que

las instituciones desarrollen sistemas integrales de información que sirvan para procesarla, automatizarla y normalizarla, como igual de necesario se considera en la actualidad, que esta institución aumente el rendimiento de los datos tratados para fomentar nuevas finalidades que ayuden a los ciudadanos a adoptar decisiones cualificadas y a resolver sus problemas sociales y genere un nuevo sector económico competitivo: el infomedial. Con la creación del Portal del Gobierno Abierto, Castilla y León ha sido una de las Comunidades Autónomas de referencia en la materia. Ahora, el ejecutivo regional tiene el apasionante reto de homogeneizar, de incrementar, de mejorar y de actualizar la información de que dispone, para facilitar su uso a la Sociedad y al Mercado.

Tercera.- La participación ciudadana en los asuntos públicos es un derecho que se debe garantizar por los poderes públicos, pero también fomentar su ejercicio desde las instituciones. La labor de las instituciones en la actualidad es mucho más profunda, pues deben tratar de redefinir el espacio público, de recordar el interés general, de ganarse y de merecer la confianza que depositen en ellas los ciudadanos, de legitimar su actuación, de repensar la prestación del servicio público, de renovar el pacto de convivencia pacífica, en definitiva, de rehumanizar las esferas organizativas. Y es que el verdadero protagonista de toda acción pública es el ciudadano, en cuyo nombre y beneficio se ejerce el poder. Las instituciones deben servir al interés general, deben preguntarse siempre para qué llevan a cabo sus funciones, pues el depositario de sus actuaciones y de sus resultados es la sociedad en su conjunto. La democracia representativa tiene sus fallos. Por eso, sin desmerecer el modelo político, es preciso que se habiliten canales de participación para que los ciudadanos, bien de forma directa o bien de forma indirecta, expongan sus quejas, sus sugerencias, sus proyectos y sus ideas para mejorar el funcionamiento de las organizaciones político-administrativas. Un cambio incremental hacia una democracia deliberativa puede ayudar a reconstituir la confianza ciudadana en el sistema y puede mejorar la calidad de la democracia. La sociedad castellana y leonesa se muestra cada vez más proclive a su participación en las esferas

institucionales, y son constatables los esfuerzos del ejecutivo por satisfacer esta necesidad. Ello supone un verdadero cambio organizativo y sólo se puede lograr con la implicación de todos los miembros que conforman la Sociedad, la Autonomía y el Mercado de Castilla y León.

Cuarta.- Hoy en día, a los empleados públicos se les exige que cumplan con sus funciones con la máxima profesionalidad posible. A su vez, la vida en colectividad, la búsqueda de lo que nos es común a todos, la mitigación del conflicto social, puede producir diferentes intereses que deben ser cubiertos, diferentes demandas que deben ser satisfechas. En este proceso, no todo vale, la imposición no es suficiente si no se dota de razón práctica. Es preciso fijar unos mínimos comunes que legitimen las decisiones acordadas en colectividad, unas cualidades morales básicas que pongan de manifiesto el carácter plural del ser. Sólo cuando todos podemos participar de forma simétrica en la fijación de unos criterios de justicia mínimos, éstos pueden ser válidos y respetados universalmente. La ética pública se construye desde la colectividad y está constituida por una serie de discursos orientadores de la actividad pública, esclareciendo los principios morales de mayor consistencia que guían el comportamiento político. Por tanto, podemos llegar a la conclusión de que la política es tan consustancial a la reflexión ética, como necesaria la valoración ética de toda práctica política. Ética y política son consustanciales, inseparables a toda acción pública, a la búsqueda del bien común. Los empleados públicos castellanos y leoneses están adoptando estos valores en su quehacer diario, pero el proceso es largo y requiere constancia y voluntad de cambio.

Quinta.- La reutilización de la información generada por el sector público constituye una de las actividades de mayor impacto en la realidad social del momento, ya que es una fuente de primer orden en el desarrollo económico de cualquier Estado. En este sentido, la Administración Pública realiza una labor de vital importancia para el desarrollo de la política de reutilización, ya que es quien crea, recoge, trata, almacena y difunde información a mayor escala en España. Esta información tiene gran interés para dos tipos de actores: a) para las propias entidades públicas, al

crear nodos de interoperabilidad administrativa en los que las organizaciones intercambian los datos que poseen y ofrecen así servicios al ciudadano de más calidad; y b) para entidades privadas, al optimizar recursos y facilitar la actividad profesional de éstas. La reutilización de la información pública aporta valor a los datos recogidos para una finalidad concreta, multiplicando su funcionalidad para la consecución de otros intereses públicos y privados. Castilla y León es una de las Comunidades Autónomas que más apuesta por la liberalización de los datos, viendo el enorme potencial que pueden tener éstos en la Sociedad y en el Mercado. Sin embargo, el desarrollo normativo de la reutilización de datos en la Comunidad resulta escaso, por cuanto conviene sistematizar y homogeneizar criterios entre las diferentes instituciones que ofrezcan tal posibilidad, en aspectos relacionados con el formato, el coste o las modalidades de explotación.

Sexta.- El principio de colaboración fomenta las relaciones interadministrativas para la disposición y el intercambio de la información, desde todos los niveles, superando las vicisitudes que muestra un escenario de descentralización política y funcional proclive a los desencuentros. El análisis ya no debe centrarse en las instituciones, sino en la prestación de servicios que realizan al ciudadano. Por ello, tienen que dejar de moverse en un terreno acotado y ver más allá, porque la adaptación a las Tecnologías de la Información y de la Comunicación y al uso extensivo de Internet, benefician sus relaciones y éstas con la Sociedad y el Mercado. Reconocer el progreso tecnológico y hacer un buen uso de él, puede incrementar las opciones institucionales para un cambio modernizador, evitando acumular más información que la necesaria, simplificando la tramitación procedimental y reduciendo las cargas burocráticas. La colaboración interinstitucional y de éstas con la sociedad civil, mejora la confianza mutua y las sinergias entre ellos. En un Gobierno Abierto como el de Castilla y León, si bien hay que seguir apostando por conseguir mayores cuotas de transparencia y de participación, es necesario abordar con mayor rotundidad el principio de colaboración. Un paso importante sería legislar un texto de referencia, en donde los diversos actores

de la realidad social, económica y laboral, pudieran institucionalizar sus relaciones con las organizaciones político-administrativas para seguridad y tranquilidad de todos.

Séptima.- Las instituciones están expuestas a escenarios de continuo cambio y adaptación, y persiste implícita en ellas, la necesidad de reforma y de modernización. Por ello, resulta imprescindible La planificación estratégica, como proceso que apunta a la definición de la estrategia de una organización, junto con la definición de responsabilidades para la implementación de la misma, que le permiten dar respuesta a los nuevos problemas con los que se enfrenta en su funcionamiento cotidiano, debe surgir de una reflexión profunda entre los miembros de una organización, que busque identificar lo que ésta es actualmente, con sus fortalezas y deficiencias, y lo que quiere ser en el futuro, definiendo para ello unos objetivos y metas y sus estrategias correspondientes. A su vez, la dirección participativa es un requisito indispensable en cualquier proceso de cambio, pues siempre debe haber un miembro que dirija, impulse, coordine, motive y legitime las estrategias de mejora en las organizaciones. Afrontar los problemas supone contar con todos los agentes implicados en ellos para que participen en su diagnóstico y en el diseño de mejoras que consigan romper con su lógica interna. En definitiva, ser capaces de combinar opiniones individuales que permitan tomar decisiones colectivas, incrementando así la capacidad creativa de la organización generando ideas, y descomponiendo problemas y proponiendo posibles soluciones. Hacer efectiva la transparencia y, con ella, regenerar la democracia y mejorar la economía, requiere de planificación y de dirección, de responsables públicos que tengan una visión organizativa global y sean capaces de liderar las grandes reformas. En Castilla y León, los planes estratégicos han servido en tal función, y han desarrollado una cultura institucional proclive a la apertura de procesos, de medios y de resultados en el Gobierno y en la Administración.

Octava.- La transparencia funciona a modo de principio vertebrador del Estado Social y Democrático de Derecho. Desde ella, la información pública conecta Sociedad, Estado y Mercado, por cuanto del cambio institucional que promueve el correcto acceso a los datos, se deriva el cambio económico que promueve la reutilización. Ello lleva a considerar uno de los conceptos clave en la Ciencia Política actual, cual es el de gobernanza democrática. La manera en que interactúan los diversos agentes sociales, institucionales y económicos, la actuación simultánea y dialéctica de éstos de forma integrada y coordinada, es lo que puede asegurar una correcta transferencia, y posterior transacción, de los activos de la información pública. Tal arte o manera de gobernar que se propone, puede hacer efectivo el desarrollo económico, social e institucional duradero de un territorio, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la Sociedad y el Mercado. La regeneración democrática acompaña el crecimiento económico pero ambos emergen de las interacciones que se producen desde la transparencia, desde el paradigma de la Gobernanza, como forma de gestión pública. Así, aunque el Estado sigue siendo el eje central sobre el que pivota la actividad pública, la sociedad civil reclama un espacio cada vez mayor en esa esfera.

Índice de Tablas

Tabla 1.- Variación interanual de la población en Castilla y León respecto a la estatal (2014-2015).....	17
Tabla 2.- Objetivos de la investigación.....	25
Tabla 3.- Hitos en la evolución de la Transparencia Pública en Castilla y León.....	66
Tabla 4.- La regulación de la Transparencia Pública en las Comunidades Autónomas españolas (por orden cronológico de 2006 a 2015).....	71
Tabla 5.- Índices de participación electoral en los comicios generales y en los autonómicos de Castilla y León (1977-2015).....	129
Tabla 6.- Medición del Indicador Sintético de Bienestar por Comunidades Autónomas (2010).....	178
Tabla 7.- Medición del Indicador Sintético de Bienestar por provincias de Castilla y León (2010).....	178

Índice de Gráficos

Gráfico 1.- Evolución trimestral del Producto Interior Bruto en Castilla y León (2008-2015).....	18
Gráfico 2.- Síntesis general de la investigación.....	21
Gráfico 3.- Esquema de funcionamiento del Gobierno Abierto.....	30
Gráfico 4.- Uso de la Administración electrónica en España por parte de los ciudadanos según el tipo de gestión que realizan (2010-2014).....	42
Gráfico 5.- Satisfacción ciudadana con la Administración electrónica en España según el canal de contacto (2012-2014).....	44
Gráfico 6.- Valoración global de los servicios públicos por los ciudadanos (2010-2014).....	51
Gráfico 7.- Aspectos más importantes para conseguir Administraciones Públicas eficientes a juicio de los ciudadanos (2014).....	53
Gráfico 8.- Aspectos prioritarios, según la ciudadanía, para conseguir Administraciones Locales sostenibles (2014).....	85
Gráfico 9.- Valoración ciudadana de la importancia de las medidas incluidas en el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno (2012).....	87
Gráfico 10.- Valoración ciudadana de la importancia de los distintos tipos de información que las Administraciones Públicas están obligadas a dar, según el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno (2012).....	93
Gráfico 11.- Porcentaje de reutilización pública y de la información privada en España (2014).....	149
Gráfico 12.- Aspectos más importantes para lograr una Administración Pública eficiente a juicio de los ciudadanos (2014).....	172
Gráfico 13.- Ámbitos de mejora propuestos en la investigación.....	187

Anexo Bibliográfico

- Aguado i Cudolá, V. (2001). *Silencio administrativo e inactividad. Límites y técnicas alternativas*. Madrid: Marcial Pons.
- Alonso Cienfuegos, J. M. e Iglesias Moro, C. (2011). Del eGovernment al Linked Government Data: Una visión histórica sobre la gestión de la información en el Sector Público. *Boletín*, 57, 20-29.
- Alonso Timón, A. J. (2012). El principio de transparencia como elemento vertebrador del Estado Social y Democrático de derecho. *Asamblea*, 27, 27-62.
- Arce Janáriz, A. (2013). La Transparencia en la Ley. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 5, 59-68.
- (1997). La transparencia administrativa. *Documentación Administrativa*, 248-249, 361-406.
- (2004). E-Government y nuevos modelos de Administración. *Revista de Administración Pública*, 163, 413-430.
- Ares González, V. (2014). Los ámbitos subjetivo y objetivo de la transparencia de la actividad pública. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33.
- Baena del Alcázar, M. (1985). Introducción. En *Curso de Ciencia de la Administración* (3ª Ed., 1996). (Vol. I, pp. 25-62). Madrid: Tecnos.
- Baño León, J. Mª. (1988). La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución Española. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 24, 155-179.
- Barnés Vázquez, J. (2010). Procedimientos administrativos y nuevos modelos de gobierno. Algunas consecuencias sobre la transparencia. En Ricardo Jesús García Macho (Ed.), (pp.49-80). Madrid: Marcial Pons.
- Barrero Rodríguez, Mª. C. (2014). Transparencia: ámbito subjetivo. En Emilio Guichot Reina (Coord.). *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Madrid: Tecnos.
- Beetham, D. (Ed.). (1994). *Defining and Measuring Democracy*. London: Sage Publications.
- Belmonte Martín, I. (2014). La Transparencia, el Buen Gobierno y la Rendición de Cuentas. En José Manuel Canales Aliende y José Juan Sanmartín Pardo (Eds.), *Introducción a la Ciencia Política* (pp. 347-373). Madrid: Editorial Universitas S.A.
- Blanes Climent, M. A. (2014). *La Transparencia informativa de las Administraciones Públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*. Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi.

- Bodei, R. (2011). From secrecy to transparency. Reason of state and democracy. *Philosophy & Social Criticism*, 8, 889-898.
- Boin, A., Hart, O., Stern, E. y Sundelius, B. (2007). *La política de la gestión de crisis. El liderazgo público bajo presión*. Madrid: Instituto de Administración Pública.
- Brady, H. (1999). Political participation. *Measures of political attitudes*. San Diego: Academic Press.
- Brandeis, L. D. (1914). *El dinero de los demás*. Barcelona: Ariel.
- Bugaric, B. (2008). Openness and transparency in Public Law: challenges for public law. *Wisconsin International Law Journal* (22)3, 483-521.
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (2010). *¿Qué es Gobierno Abierto? Open Government: Gobierno Abierto*. Jaén: Algodón Editores.
- Cámara Villar, G. (2007). Colaboración, coordinación y cooperación. En Francisco Balaguer Callejón, Luis Ignacio Ortega Álvarez, Gregorio Cámara Villar y José Antonio Montilla Martos (Coord.), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, (pp. 75-94). Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Caminal Badía, M. (Coord.). (1996). Introducción. La Política como Ciencia. En *Manual de Ciencia Política* (pp. 19-38). Madrid: Tecnos.
- Canales Aliende, J. M. (Dir.). (2002). *Lecciones de Gestión y Administración Pública*. Alicante: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- (2004). Crisis del Estado de Bienestar y Administración Pública. *Administración Pública y Estado de Bienestar*. Madrid: Civitas.
- (2012a). Algunas consideraciones sobre los nuevos retos de la modernización del control de las Administraciones Públicas contemporáneas. *Auditoría Pública*, 58, 19-29.
- (2012b). El futuro de la interrelación del Estado y las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. En José María Beneyto Pérez, M^a. Inmaculada Rodríguez Roblero y Rafael Ripoll Navarro (Coord.), *Las competencias del Estado español en relación con el proceso autonómico y europeo* (pp. 187-214). Hospitalet de Llobregat, Barcelona: Bosch.
- (2013b). Nuevas perspectivas y paradigmas de las políticas públicas sociales en tiempos de crisis. *Barataria*, 15, 55-72.
- Capo Giol, J. (1990). *Ciencia política y Derecho: otro encuentro*. Barcelona: Promociones Publicaciones Universitarias.
- Castells Olivan, M. (2009). *Comunicación y Poder*. Madrid: Alianza Editorial S.A.
- (2008a). Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica. En Eduardo Gamero Casado y Julián Valero Torrijos (Coord.), *La ley de Administración Electrónica: comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de*

- Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos* (pp. 495-522). Madrid: Aranzadi.
- (2010). Cerrillo i Martínez, A. La Administración Electrónica en el Derecho Autonómico Comparado. *Revista Vasca de Administración Pública*, 86, 15-60.
- Chevalier, J. y Loschak, D. (1986). Las orientaciones de la Ciencia Administrativa. En *Ciencia Administrativa* (Vol. I, pp. 17-74). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Collier, D. (1992). Método Comparativo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 5, 21-46.
- Concha, G. y Naser, A. (2012). *El desafío hacia el Gobierno Abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Central y el Caribe de las Naciones Unidas.
- Cordero Sanz, C. (2007). Derecho de acceso a la información y transparencia: herramientas necesarias para la democracia en una sociedad abierta. En Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva (Coord.), *El papel del Derecho de la Información en la Sociedad del Conocimiento. El derecho de acceso a la información pública. Actas del Seminario Internacional Complutense celebrado los días 27 y 28 de Junio de 2007* (pp. 55-67). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Coroñan, A. y Campos, E. (2011). *Gobierno Abierto: alcance e implicaciones*. Madrid: Fundación Ideas.
- (2008). El derecho a relacionarse electrónicamente con las Administraciones y el estatuto del ciudadano e-administrado en la Ley 11/2007 y la normativa de desarrollo. En Eduardo Gamero Casado y Julián Valero Torrijos (Coord.), *La ley de Administración Electrónica: comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos* (pp. 117-225). Madrid: Aranzadi.
- Crozier, M. (1992). *Estado Moderno, Estado Modesto: estrategia para el cambio*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.
- Curtin, D. M. (2000). Citizens' Fundamental Right of Access to EU Information: An Evolving Digital Passepartout, *Common Market Law Review*, (37)1, 7-41.
- David, J. (1998). Access to and Transmission of information: Position of the Media. In Veerle Dechmyn and Ian Thomson (Eds.), *Openness and Transparency in the European Union* (pp. 121-126). Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Del Guayo Castiella. I. (2003). Las relaciones entre el Ordenamiento Jurídico estatal y los Ordenamientos Jurídicos de las Comunidades Autónomas. En Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y Pablo García Mexía, (Coord.), *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (pp. 427-465). Madrid: Montecorvo.
- Escapa Castro, L. (2012). Movilidad por las nubes. *Boletín*, 62, 37-41.

- Esteve Pardo, J. (2013). *La nueva relación entre Estado y sociedad: aproximación al trasfondo de la crisis*. Madrid: Marcial Pons.
- Fenster, M. (2006). The opacity of Transparency. *Iowa Law Review*, 91, 885-949.
- Fernández Ramos, S. (2006). El régimen jurídico de la reutilización comercial de la información del Sector Público: sujetos destinatarios y tipos de información. En Agustín Cerrillo i Martínez y Alfredo Galán Galán (Coord.), *La reutilización de la información del Sector Público* (pp. 25-50). Granada: Editorial Comares.
- (2014). El ámbito subjetivo de la normativa sobre transparencia del sector público. Problemas y disfunciones. En Julián Valero Torrijos y Manuel Fernández Salmerón (Coord.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información* (pp. 105-134). Madrid: Aranzadi.
- Fernández Salmerón, M. (2012). *La cesión de datos personales en las administraciones públicas*. Distinción de figuras afines. Abstract de la Conferencia celebrada el día 25 de Mayo de 2004 en la sede de la Agencia Catalana de Protección de Datos.
- Freire, J. (2013). Un proyecto en construcción: Gobierno Abierto. *Telos: Cuadernos de Comunicación e Innovación*, 94, 44-47.
- Fukuyama, F. (2005). *State building Governance et Ordre du monde au XXIème siècle*. Paris: La Table Ronde.
- Gallardo Castillo, M^a. J. (2011). Transparencia, Poder Público y Derecho Administrativo. En Ángel Sánchez Blanco, Miguel Ángel Domínguez-Berrueta de Juan y José Luis Rivero Ysern (Coord.), *El Nuevo Derecho Administrativo: libro homenaje al Prof. Dr. Enrique Rivero Ysern* (165-177). Salamanca: Ratio Legis Librería Jurídica.
- Gamero Casado, E. (2009). Interoperabilidad y administración electrónica: conéctense, por favor. *Revista de Administración Pública*, 179, 291-332.
- García de Enterría Martínez-Carande, E. (1995). *Democracia, Jueces y Control de la Administración*. Madrid: Civitas.
- García-Moreno Rodríguez, F. (2011). La transparencia administrativa: Principio rector, ineludible, del actuar administrativo y garante de los derechos de los administrados. De su aceptable regulación presente a su deseable culminación, siguiendo el paradigma del derecho de acceso a la información en materia medioambiental. En Juan Emilio Cheyre, Nicolás Cobo, Pedro-Tomás Nevado-Batalla y Nicolás Rodríguez (Eds.), *Fortalecimiento institucional. Transparencia y accountability para un buen gobierno* (pp. 239-264). Santiago de Chile: Universidad de Salamanca y Centro de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

- (2013a). Aproximación al objeto de la Ley 8/2013, de 26 de Junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas: Algunas consideraciones previas a tener en cuenta para su mejor comprensión y alcance. En Julio Castela Rodríguez (Coord.), *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas* (pp. 55-81). Madrid: La Ley.
- Garde Roca, J. A. (2004). La evaluación de políticas y su institucionalización en España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30-31, 11-28.
- Giménez Chornet, V. (2012). Acceso de los ciudadanos a los documentos como transparencia de la gestión pública. *El Profesional de la Información*, 21(5), 504-508.
- Gómez González, F. J.; Vicario Alfonso, M. Á.; Velasco Gil, A. (2012). *Progreso y desarrollo: retos para el futuro de Castilla y León*. Valladolid: Consejo Económico y Social de Castilla y León.
- Gómez Manresa, M^a. F. (2014). El acceso a la información en materia de ordenación del territorio y urbanismo. En Julián Valero Torrijos y Manuel Fernández Salmerón (Coord.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información* (pp. 559-585). Madrid: Aranzadi.
- González González, Y.; Zarzosa Espina, P.; Rodríguez Sumaza, C.; de la Rosa Gimeno, P.; Prieto Lobato, J. M.; Pérez Guardo, R.; Gómez García, J. M. (Coord.), Prieto Alaiz, M. (Coord.). (2010). Bienestar social y riesgo en Castilla y León: Documento Técnico. *Informes a Iniciativa Propia del Consejo Económico y Social de Castilla y León*, 2.
- Guichot Reina, E. (2012). El proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas. *Administración de Andalucía*, 84, 89-134.
- Guy Peters, B. (1995). *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Habermas, J. (1999). *Teoría de la acción comunicativa: racionalidad de la acción* (Vol. I). Taurus:
- Herrero Prieto, A. (2014). Las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Aproximación al ordenamiento jurídico autonómico. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33.
- Ibarra Palafox, F. (2009). Poderes privados y transparencia. *Derecho Comparado de la Información*, 14, 111-168.
- Jegouzo, I. (1994). El Derecho a la Transparencia Administrativa: el acceso de los administrados a los documentos administrativos. *Documentación Administrativa*, 239, 11-32.
- Le Clainche, M. (1988). Le médiateur et la transparence administrative. En Phillipe Brachet, André Beynoix y M.C. Hénry-Meinieger (Eds.), *Information et transparence administratives* (pp. 71-75). Paris: Presses Universitaires de France.

- Lipjhart, A. (2000). *Modelos de Democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Llop Ribalta, M^a. D. (2012). Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno en los Parlamentos. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 4, 66-83.
- López de la Cuesta, M. (2014). Actuaciones en materia de transparencia y gobierno abierto en Castilla y León. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33.
- Lozano Cutanda, B. (2014). El BOE como tablón edictal único y otras medidas de simplificación administrativa. *Diario La Ley*, 8398.
- Mariñez Navarro, F. (2012). *El debate abierto del gobierno abierto*. Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Cartagena, Colombia, del 30 de Octubre al 2 de Noviembre de 2012.
- Martín Delgado, I. (2014). Transparencia, reutilización y datos abiertos. Algunas reflexiones generales sobre el acceso libre a la información pública. En Julián Valero Torrijos y Manuel Fernández Salmerón (Coord.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información* (pp. 367-406). Madrid: Aranzadi.
- Martínez Manzanedo, R. (2012). El Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95) en el contexto de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. *Revista Española de Control Externo*, 14(41), 81-96.
- Martín-Retortillo Baquer, L. (2012). Crisis económica y transformaciones administrativas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 153, 89-110.
- Mella Márquez, M. (Ed.) (1997). *Curso de Partidos Políticos*. Madrid: Akal.
- Menéndez Alzamora, M. (2013). La desigualdad política ante la crisis del Estado Social. *Barataria*, 15, 143-149.
- Meseguer Yebra, J. (2014). El procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33.
- Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el Sector Público*. Barcelona: Paidós.
- Moretón Toquero, A. (2014). Los límites del derecho de acceso a la información pública. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33.
- Muñoz Soro, J. F. y Bermejo Latre, J. L. (2014). La redefinición del ámbito objetivo de la transparencia y el derecho de acceso a la información del sector público. En Julián Valero Torrijos y Manuel Fernández Salmerón (Coord.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información* (pp. 189-239). Madrid: Aranzadi.

- Naessens, H. (2010). Ética Pública y Transparencia. En Eduardo Rey Tristán y Patricia Calvo González (Eds.), *Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica. Actas del XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, celebrado en Santiago de Compostela del 15 al 18 de Septiembre de 2010* (pp. 2113-2130). Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.
- Nieto García, A. (2002). *El pensamiento burocrático*. Granada: Editorial Comares.
- Olmedo Palacios, M. (2014). La Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. *Diario La Ley*, 8237.
- (2004). *Derecho Administrativo I, Parte General* (15ª Ed.). Madrid: Marcial Pons.
- Parrado Díez, S. y Ruiz López, J. (1999). La gestión de la calidad total en la Administración Pública: mimesis y némesis. *Revista Vasca de Administración Pública*, 54, 178-213.
- Pasquier, M. y Villeneuve, J.-P. (2007). Barreras de la organización a la transparencia. Una tipología y análisis del comportamiento de la organización tendente a prevenir o restringir el acceso a la información. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 1, 169-186.
- Pena Trapero, J. B. (1977). *Problemas de la medición del bienestar y conceptos afines. Una aplicación al caso español*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- Peters, B. G. (2006). Democracia y Administración Pública: la conexión emergente. *Administración & Ciudadanía*, (1)1, 29-46.
- Piñar Mañas, J. L. (2009). *Seguridad, Transparencia y protección de datos: el futuro de un necesario e incierto equilibrio*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Piotrowsky, S. J. (2009). Is Transparency Sustainable? *Public Administration Review*, 2, 359–361.
- Potel, J. (2012). “Big Data”. *Boletic*, 62, 46-47.
- Putman, R. (1993). The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. *American Prospect*, 13, 35-42.
- Ramió Matas, C. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Madrid: Tecnos.
- (2012). Gobierno Abierto es la respuesta. ¿Cuál era la pregunta? *Más Poder Local*, 12, 14-22.
- Ramos Simón, L. F.; Mendo Carmona, C.; y Arquero Avilés, R. (2009). La producción informativa y documental del Estado: hacia un inventario de los recursos públicos. *Revista Española de Documentación Científica*, 32(1), 2009, 40-59.
- Rey Martínez, F. (2014). Quod omnes tangit ab omnibus cognitum esse debet: el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33.

- Rhodes, R. A. W. (2005). La nueva gobernanza. Gobernar sin gobierno. En Agustí Cerrillo i Martínez (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 99-122). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (1995). La transparencia en la Administración Pública. *Revista Vasca de Administración Pública*, 42, 447-466.
- (2006). Las reformas administrativas en los últimos veinte años. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña*, 10, 963-992.
- Rollnert Liern, G. (2014). La regulación del Derecho de acceso a la información pública mediante ley ordinaria: problemática jurídico-constitucional. En Julián Valero Torrijos y Manuel Fernández Salmerón (Coord.), *Retos y oportunidades Régimen Jurídico de la Transparencia del Sector Público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información* (pp. 73-104). Madrid: Aranzadi.
- Rueda López, N. (2011). La eficiencia y su importancia en el Sector Público. *eXtoikos*, 1, 38-47.
- Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M. (2014). El «día después» de la Ley de transparencia. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33.
- Pública como Ciencia: su Objeto y su Estudio*. (1ª Ed.). México D.F., Plaza y Valdés.
- Sánchez Medero, G. (2014). Los Partidos Políticos. En José Manuel Canales Aliende y José Juan Sanmartín Pardo (Eds.), *Introducción a la Ciencia Política* (pp. 175-190). Madrid: Editorial Universitas S.A.
- Sanz Salla, C. O. (2010). El derecho a la información administrativa en la era digital: una aproximación al derecho norteamericano. En Ricardo Jesús García Macho (Coord.), *Derecho Administrativo de la Información y Administración Transparente* (pp. 203-230). Madrid: Marcial Pons.
- Saramago, J. (2004). *Ensayo sobre la lucidez* (Trad. Pilar del Río). Madrid: Alfaguara.
- Solernou Viñolas, A. (2006). Los datos personales como límite a la reutilización de la información del Sector Público. En Agustín Cerrillo i Martínez y Alfredo Galán Galán (Coord.), *La reutilización de la información del Sector Público* (pp. 83-120). Granada: Editorial Comares.
- Sommermann, K.-P. (2010). La exigencia de una Administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del Estado de Derecho. En Ricardo Jesús García Macho (Coord.), *Derecho Administrativo de la Información y Administración Transparente* (pp.7-26). Madrid: Marcial Pons.
- Soto Lostal, S. (2011). *El derecho de acceso a la información, el Estado Social y el Buen Gobierno*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Strenz, H. (2003). Base para la apertura. *Derecho Comparado de la Información*, 1, 101-118.

- Tajadura Tejada, J. (2002). El principio de cooperación en el Estado autonómico: concepto, presupuestos y fines. *Anuario Jurídico de La Rioja*, 8, 73-104.
- Torcal Lorient, M., Montero Gibert, J. R., Teorell, J. (2007). La participación política en España: modelos y niveles en perspectiva comparada. *Revista de Estudios Políticos*, 132, 7-41.
- Turati, F. (1908). Mercoledì, 17 giugno 1908. Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati. XXII Legislatura, Sessione 1904 - 1908 (13/06/1908 - 0/06/1908). Volume (XIX), I Sessione dal 13/06/1908 al 30/06/1908 (pp. 22921-22966). Roma: Tipografia Camera dei Deputati.
- Valencia Sáiz, A. y Arias Maldonado, M. y Vázquez García, R. (2010). *Ciudadanía y Conciencia Medioambiental en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Valero Torrijos, J. (2008). Acceso a los servicios y a la información por medios electrónicos. En Eduardo Gamero Casado y Julián Valero Torrijos (Coord.), *La ley de Administración Electrónica: comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos* (pp. 235-280). Madrid: Aranzadi.
- Vaquero Caballería, M. (2011). El criterio de la eficiencia en el Derecho Administrativo. *Revista de Velasco Rico*, C. I. (2014). La cuestión competencial en la Ley 19/2013, de 9 de Diciembre: ¿de qué margen disponen las CC.AA. en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno? *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33.
- Vilas, C. M. (2000). ¿Más allá del “Consenso de Washington”? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional. *Revista Reforma y Democracia*, 18, 1-30.
- Villoria Mendieta, M. (2010). La democratización de la Administración Pública: marco teórico. En Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Manuel Villoria Mendieta (Dirs.), *Gobernanza democrática y fiscalidad* (pp. 87-118). Madrid: Tecnos.
- (2014a). Liderazgo Público y Corrupción. En César Enrique Díaz-Carrera López y Antonio Natera Peral (Dirs.), *El coraje de liderar: La democracia amenazada en el Siglo XXI* (pp. 91-114). Madrid: Instituto de Administración Pública.
- Villoria Mendieta, Manuel y Ramírez-Alujas, Álvaro, “Innovaciones de raíz democrática en la Administración: ¿recuperando legitimidad ante la crisis?” *Ekonomiaz*, nº 80 (2012), pp. 20-45.
- Weber, M. (2005). *El Político y el Científico*. Madrid: Alianza Editorial S.A.
- Wences, I., Kölling, M. y Ragone, S. (Coords.). (2014). *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno Una perspectiva académica*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Wildavsky, A. (1987). A Culture theory of responsibility. In Jane Lane (Ed.), *Bureaucracy and public choice*. London: Sage.
- Winberg, A. (1994). Reformas administrativas recientes y el papel cambiante de la evaluación de programas de Canadá. En *Jornadas sobre Tendencias y evolución de la Admisnitración Pública en el mundo occidental: búsqueda de una mayor eficacia* (pp. 79-109). Barcelona: Sindicaturas de Comptes de Catalunya.

Anexo Documental

- ❖ *Normas de Conducta para la Vida Pública. Informe Nolan*. Documentos INAP, nº 9 de Octubre de 1996. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- ❖ *Libro Blanco sobre la Gobernanza en Europa*. Comisión de la Unión Europea. Bruselas, 2001.
- ❖ *Modernising Government: The Way Forward (2005)*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- ❖ Dekkers, M., Polman, F., Velde, R. y de Vries, M. (2006). *MEPSIR Measuring European Public Sector Information Resources*. Informe encargado por la Comisión Europea.
- ❖ *Encuesta sobre la Satisfacción de los ciudadanos con los servicios prestados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León (Julio, 2009)*. Valladolid: Dirección General de Atención al Ciudadano, Calidad y Modernización de la Consejería de Administración Autonómica de la Junta de Castilla y León.
- ❖ *Estudio Nº 2.826 de Ética Pública y Corrupción*, elaborado por el Centro de Investigaciones Sociológicas en Diciembre de 2009.
- ❖ *Estudio nº 2790 de Calidad de la Democracia (II)*, elaborado por el Centro de Investigaciones Sociológicas en 2009.
- ❖ *Agenda Pública y Satisfacción con los Servicios Públicos en el Estado Autonómico (2010)*. Madrid: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Pública y la Calidad de los Servicios.
- ❖ *Discurso de Investidura 2011 del Presidente de la Junta Don Juan Vicente Herrera, en Cortes de Castilla y León, el día 23 de Junio de 2011*, anunciado en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León nº 2, de 22 de Junio de 2011.
- ❖ VV.AA. *Guía de usos y estilo en las Redes Sociales de la Junta de Castilla y León (2012)*. Valladolid: Junta de Castilla y León.

- ❖ *Guía Práctica para el Uso de Redes Sociales en los Ayuntamientos de la Junta de Castilla y León* (2012). Valladolid: Junta de Castilla y León.

- ❖ *Estudio de Caracterización del Sector Infomedial en España*. (Julio, 2012). Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Energía y Turismo y Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información, con el asesoramiento y colaboración de Asesores y Consultores en Administraciones Públicas.

- ❖ *Estatutos de la Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores de León* (modificados en 2012).

- ❖ Estudio nº 2956 correspondiente al *Barómetro Autonómico II de Castilla y León* de Septiembre-Octubre de 2012, elaborado por el Centro de Investigaciones Sociológicas.

- ❖ *Código Ético y de Buen Gobierno de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales*. Madrid: Asamblea General Ordinaria celebrada el día 18 de Junio de 2013.

- ❖ *XXXI Estudio sobre Opinión Pública y Política Fiscal en España* de Julio de 2014, elaborado por el Centro de Investigaciones Sociológicas.

- ❖ *Estudio del Sector Infomediario* (Junio, 2014. Madrid: Ministerio de Industria, Energía y Turismo y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través del Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI) de la Entidad Pública Empresarial Red.es, con el apoyo en la realización de la investigación, el trabajo de campo y el análisis de las empresas ACAP (Asesores y Consultores de Administraciones Públicas) e IClaves.

- ❖ *Informe Indicadores Laborales 2014* (Diciembre, 2014). Valladolid: Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda de la Junta de Castilla y León.

- ❖ *Estrategia Regional de Investigación e Innovación para una Especialización Inteligente (RIS3) de Castilla y León 2014-2020*. Valladolid: Junta de Castilla y León.

- ❖ Artículo por título “Economía DATA (I)” de Emilio del Prado en la publicación *Castilla y León Económica*, en su edición digital de fecha 20 de Septiembre de 2015.

- ❖ VV.AA. *Mediadores sindicales: Protocolo de actuación ante la violencia de género en el ámbito laboral. Dirigido a Delegados y Delegadas en las empresas* (2014). Valladolid: U.G.T. Castilla y León.

- ❖ *Informe del avance de la explotación estadística del padrón continuo* (Enero, 2015). Valladolid: Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda de la Junta de Castilla y León.

- ❖ *Calidad y Sostenibilidad de los Servicios Públicos* (2015). Madrid: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

- ❖ *Informe trimestral de seguimiento de las medidas de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas*, elaborado en el 2º trimestre 2015. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

- ❖ *Discurso de Investidura 2015 del Presidente de la Junta Don Juan Vicente Herrera, en Cortes de Castilla y León, el día 2 de Julio de 2015*, anunciado en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León nº 4, de 4 de Julio de 2015.

- ❖ Trabajo nº 3072 por título *Estudio Preelectoral de las Elecciones Autonómicas 2015 en Castilla y León* de Marzo-Abril de 2015, elaborado por el Centro de Investigaciones Sociológicas.

- ❖ *Estudio nº 3104* elaborado por el Centro de Investigaciones Sociológicas, correspondiente al Barómetro de Opinión Pública de Julio de 2015.

- ❖ VV.AA. *Cuaderno de Actualidad Económica y Social, nº 12* (Septiembre, 2015). Valladolid: Consejo Económico y Social.

- ❖ VV.AA. Paro registrado en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. *Fichas de Actualidad* (2 de Octubre de 2015). Valladolid: Consejo Económico y Social.

I) Derecho Internacional

- *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de Agosto de 1789.
- *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, documento declarativo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de Diciembre de 1948 en París.
- *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*, creada en Nueva York el 31 de Octubre de 2003 y firmada el 16 de Septiembre de 2005.
- *Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto, promulgado el 21 de Enero de 2009 por el Presidente de los Estados Unidos de América, Barack Obama.*

2) Derecho Europeo

- *Tratado de 7 de Febrero de 1992, constitutivo de la Unión Europea* (publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas n° 191, de 29 de Julio de 1992).
- *Acuerdo de 7 de Diciembre 2000, por el que se aprueba la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie C, n° 364, de 18 de Diciembre de 2000).
- *Directiva 1990/313/CEE del Consejo, de 7 de Junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente* (publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie L, n° 158, de 23 de Junio de 1990).
- *Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de Noviembre de 2003, de Reutilización de la Información del Sector Público* (publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, Serie L, n° 345, de 31 de Diciembre de 2003).

- *COM 2003/271 final de la Comisión Europea, de 19 de Mayo de 2003, Hacia una asociación mundial para la sociedad de la información: Perspectiva de la UE en el contexto de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) de las Naciones Unidas.*
- *Convenio nº 205 del Consejo de Europa, sobre el Acceso a los Documentos Públicos, acordado en Tromsø (Suecia), el 18 de Junio de 2009.*

Derecho Estatal

- *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del Régimen Electoral General* (publicada en el Boletín Oficial del Estado: Gaceta de Madrid nº 147, de 20 de Junio de 1985).
- *Ley Orgánica 6/2002, de 27 de Junio, de Partidos Políticos* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 154, de 28 de Junio de 2002).
- *Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 285, de 27 de Noviembre de 1992).
- *Ley 50/1997, de 27 de Noviembre, del Gobierno* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 285, de 28 de Noviembre de 1997).
- *Ley 38/2003, de 17 de Noviembre, General de Subvenciones* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 276, de 18 de Noviembre de 2003).
- *Ley 27/2006, de 18 de Julio, que regula los Derechos de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente* (publicada en Boletín Oficial del Estado nº 171, de 19 de Julio de 2006).
- *Ley 7/2007, de 12 de Abril, por la que se regula el Estatuto Básico del Empleado Público* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 89, de 13 de Abril de 2007).

- *Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 150, de 23 de Junio de 2007).
- *Ley 37/2007, de 16 de Noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 276, de 17 de Noviembre de 2007).
- *Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 295, de 10 de Diciembre de 2013).
- *Ley 15/2014, de 16 de Septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 226, de 17 de Septiembre de 2014).
- *Ley 39/2015, de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (publicada en el en el Boletín Oficial del Estado nº 236, de 2 de Octubre de 2015).
- *Ley 40/2015, de 1 de Octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público* (publicada en el en el Boletín Oficial del Estado nº 236, de 2 de Octubre de 2015).
- *Real Decreto 1259/1999, de 16 de Julio, por el que se regulan las cartas de servicios y los premios a la calidad en la Administración General del Estado* (publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 190, de 10 de Agosto de 1999).
- *Real Decreto 209/2003, de 21 de Febrero, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos* (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 51, de 28 de Febrero de 2003).
- *Real Decreto 951/2005, de 29 de Julio, por el que se establece el Marco General para la Mejora de la Calidad de la Administración General del Estado* (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 211, de 3 de Septiembre de 2005).

- *Real Decreto 1494/2007, de 12 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social* (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 279, de 21 de Noviembre de 2007).
- *Real Decreto 1671/2009, de 6 de Noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos* (publicada en Boletín Oficial del Estado nº 278, de 18 de Noviembre de 2009).
- *Real Decreto 3/2010, de 8 de Enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica* (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 25, de 29 de Enero de 2010).
- *Real Decreto 4/2010, de 8 de Enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica* (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 25, de 29 de Enero de 2010).
- *Real Decreto 1495/2011, de 24 de Octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de Noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 269, de 8 de Noviembre de 2011).
- *Orden HAP/2105/2012, de 1 de Octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 240, de 5 de Octubre de 2012).
- *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados nº 336, de 6 de Junio de 2013, correspondiente a la Sesión Plenaria nº 15, de la X Legislatura.*

Derecho Autonómico

Comunidad Autónoma de Andalucía

- *Ley 1/2014, de 24 de Junio, de Transparencia Pública de Andalucía* (publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 124, de 30 de Junio de 2014).

Comunidad Autónoma de Aragón

- *Ley 8/2015, de 25 de Marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón* (publicada en el Boletín Oficial de Aragón nº 68, de 10 de Abril de 2015).

Comunidad Autónoma de Asturias

- *Proyecto de Ley de Transparencia de Asturias* (aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 9 de Abril de 2014).

Comunidad Autónoma de Baleares

- *Ley 4/2011, de 31 de Marzo, de Buena Administración y Gobierno de Illes Balears* (publicada en el Boletín Oficial de Illes Balears nº 53, de 9 de Abril de 2011).

Comunidad Autónoma de Canarias

- *Ley 12/2014, de 26 de Diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias* (publicada en Boletín Oficial de Canarias nº 5, de 9 de Enero de 2015).

Comunidad Autónoma de Castilla y León

- *Ley 13/1990, de 28 de Noviembre, del Consejo Económico y Social de Castilla y León* (publicada en Boletín Oficial de la Junta de Castilla y León nº 241, de 14 de Diciembre de 1990).

- *Ley 2/1994, de 9 de Marzo, del Procurador del Común de Castilla y León* (publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 52, de 16 de Marzo de 1994).
- *Orden de 10 de Noviembre de 1997, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de 30 de octubre de 1997, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan de Atención al Ciudadano* (publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 221, de 17 de Noviembre de 1997).
- *Decreto 46/2000, de 9 de Marzo, por el que se aprueba el Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León* (publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 51, de 14 de Marzo de 2000).
- *Resolución de 22 de Mayo de 2000, de la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de la Junta de Castilla y León de fecha 4 de mayo de 2000 por la que se aprueba «El Segundo Plan de Atención al Ciudadano (2000-2002)»* (publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 98, de 23 de Mayo de 2000).
- *Decreto 230/2000, de 9 de Noviembre, por el que se regulan las Cartas de Servicios al Ciudadano en la Administración de la Comunidad de Castilla y León* (publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 218, de 10 de Noviembre de 2000).
- *Orden de 21 de Febrero de 2001, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se regula la constitución y funcionamiento de los grupos de mejora* (publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 38, de 22 de Febrero de 2001).
- *Ley 3/2001, de 3 de Julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León* (publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 131, de 6 de Julio de 2001).
- *Decreto 193/2001, de 19 de Julio, por el que se regula el Servicio Telefónico 012 de Información Administrativa y Atención al Ciudadano de la Administración de la Comunidad de Castilla y León* (publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 144, de 25 de Julio de 2001).

- *Decreto 232/2001, de 11 Octubre, por el que se regula el sistema de evaluación de la calidad de los servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León* (publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 202, de 17 de Octubre de 2001).
- *Decreto 14/2002, de 24 de Enero, por el que se crea y regula el sistema interno de sugerencias de la Administración de la Comunidad de Castilla y León* (publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 21, de 30 de Enero de 2002).
- *Decreto 2/2003, de 2 de Enero, por el que se regulan los servicios de información y atención al ciudadano y la función de registro en la Administración de la Comunidad de Castilla y León* (publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 2, de 3 de Enero de 2003).
- *Acuerdo 29/2004, de 19 de Febrero, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Modernización de los servicios públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León* (publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 40, de 27 de Febrero de 2004).
- *Orden PAT/136/2005, de 18 de Enero, por la que se crea el Registro Telemático de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y se establecen criterios generales para la presentación telemática de escritos, solicitudes y comunicaciones de determinados procedimientos administrativos* (publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 27, de 9 de Febrero de 2005).
- *Decreto 40/2005, de 19 de Mayo, por el que se regula la utilización de técnicas de administración electrónica por la Administración de la Comunidad de Castilla y León* (publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 99, de 25 de Mayo de 2005).
- *Ley 7/2005, de 24 de Mayo, de la Función Pública de Castilla y León* (publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 103, de 31 de Mayo de 2005).
- *Decreto 79/2005, de 27 de Octubre, por el que se modifica el Decreto 232/2001, de 11 de octubre, por el que se regula el sistema de evaluación de la calidad de los servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León* (publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 210, de 2 de Noviembre de 2005).

- *Orden PAT/1662/2005 de 21 de Noviembre por la que se crea y regula el Inventario Automatizado de Procedimientos Administrativos* (publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 241, de 16 de Diciembre de 2005).
- *Decreto 12/2006, de 9 de Marzo, por el que se crean los Premios a la Calidad y Modernización de la Administración* (publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 52, de 15 de Marzo de 2006).
- *Ley 2/2006, de 3 de Mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León* (publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 88, de 9 de Mayo de 2006).
- *Acuerdo 67/2007, de 10 de Mayo, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba la Estrategia Regional para la Sociedad Digital del Conocimiento 2007-2013* (publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 94, de 16 de Mayo de 2007).
- *Ley Orgánica 14/2007, de 30 Noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León* (publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 234, de 3 de Diciembre de 2007).
- *Acuerdo 32/2008, de 17 de Abril, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Modernización de la Administración de Castilla y León 2008-2011* (publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 77, de 22 de Abril de 2008).
- *Orden ADM/62/2010, de 19 de Febrero, por la que se aprueba el Código Ético de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León* (publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 39, de 26 de Febrero de 2010).
- *Ley 2/2010, de 11 de Marzo, de Derechos de los Ciudadanos con la Administración de Castilla y León* (publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 55, de 22 de Marzo de 2010).
- *Decreto 43/2010, de 7 de Octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León* (publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 198, de 13 de Octubre de 2010).

- *Acuerdo 17/2012, de 8 de Marzo, de la Junta de Castilla y León, por el que se pone en marcha el Modelo de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León* (publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 49, de 9 de Marzo de 2012).
- *Decreto 7/2013, de 14 de Febrero, de utilización de medios electrónicos en la Administración de la Comunidad de Castilla y León* (publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 32, de 15 de Febrero de 2013).
- *Ley 5/2014, de 11 de Septiembre, de Medidas para la Reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León* (publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 181, de 19 de Septiembre de 2014).
- *Ley 3/2015, de 4 de Marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León* (publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 49, de 12 de Marzo de 2015).

Comunidad Autónoma de Cataluña

- *Ley 19/2014, de 29 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno* (publicada en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya nº 6780, de 31 de Diciembre de 2014).

Comunidad Autónoma de Extremadura

- *Ley 4/2013, de 21 de Mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura* (publicada en el Diario Oficial de Extremadura nº 99, de 24 de Mayo de 2013).

Comunidad Autónoma de Galicia

- *Ley 4/2006, de 30 de Junio, de Transparencia y Buenas Prácticas en la Administración Pública Gallega* (publicada en el Diario Oficial de Galicia nº 136, de 14 de Julio de 2006).

Comunidad Autónoma de La Rioja

- *Ley 3/2014, de 11 de Septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja* (publicada en el Boletín Oficial de La Rioja nº 115, de 17 de Septiembre de 2014).

Comunidad Autónoma de Murcia

- *Ley 12/2014, de 16 de Diciembre, de Transparencia y Participación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia* (publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia nº 290, de 18 de Diciembre de 2014).

Comunidad Autónoma de Navarra

- *Ley Foral 11/2012, de 21 de Junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra* (publicada en el Boletín Oficial de Navarra nº 125, de 28 de Junio de 2012).

Comunidad Autónoma de País Vasco

- *Anteproyecto de Ley de Administración Pública Vasca* (aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 27 de Marzo de 2014).

Comunidad Autónoma de Valencia

- *Ley 2/2015, de 2 de Abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana* (publicada en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana nº 7500, de 8 de Abril de 2015).