
El gobierno abierto

PID_00263130

Agustí Cerrillo i Martínez

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 3 horas



Agustí Cerrillo i Martínez

Catedrático de Derecho Administrativo. Universitat Oberta de Catalunya.

Primera edición: febrero 2019
© Agustí Cerrillo i Martínez
Todos los derechos reservados
© de esta edición, FUOC, 2019
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona
Diseño: Manel Andreu
Realización editorial: Oberta UOC Publishing, SL

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea éste eléctrico, químico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita de los titulares del copyright.

Índice

Introducción.....	5
Objetivos.....	6
1. El gobierno abierto.....	7
2. La difusión de información pública.....	12
3. El acceso a la información pública.....	16
4. La reutilización de información pública.....	19
5. Los límites en la transparencia pública y la protección de datos personales.....	23
6. La participación a través de medios electrónicos.....	27
Abreviaturas.....	31
Bibliografía.....	32

Introducción

El gobierno abierto persigue fortalecer las relaciones entre las administraciones públicas y la ciudadanía por medio de la transparencia y la participación mediante el uso intensivo de los medios electrónicos. El gobierno abierto facilita que la ciudadanía tenga un mayor conocimiento de la actividad pública, pueda incidir en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas y controlar el desarrollo de la actividad pública por medio de la información que ponen a su disposición las administraciones públicas.

En este módulo, abordaremos el estudio de los instrumentos que prevé el ordenamiento jurídico para impulsar el gobierno abierto. En particular, analizaremos de manera detallada la regulación de la difusión, el acceso y la reutilización de la información pública.

Objetivos

1. Aproximarse al concepto de gobierno abierto.
2. Analizar la regulación de la difusión, el acceso y la reutilización de la información pública.
3. Conocer las funciones y los usos de la información pública en la sociedad de la información.
4. Exponer las manifestaciones principales de la participación ciudadana.

1. El gobierno abierto

El gobierno abierto persigue fortalecer las relaciones entre las administraciones públicas y la ciudadanía por medio de la transparencia y la participación ciudadana mediante el uso intensivo de los medios electrónicos. El gobierno abierto facilita que las administraciones públicas puedan escuchar las preferencias de la ciudadanía y esta pueda manifestar su opinión implicándose en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas.

En los últimos años, el gobierno abierto ha ido adquiriendo gran importancia gracias, entre otros elementos, a la extensión de los medios electrónicos, especialmente de las tecnologías incluidas bajo la etiqueta 2.0, que facilitan la escucha activa y la participación ciudadana en las administraciones públicas. Con estas tecnologías, las administraciones públicas pueden aprovechar el conocimiento y la experiencia de la ciudadanía en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas.

De todos modos, el gobierno abierto va más allá del uso de la tecnología en las relaciones entre las administraciones públicas y la ciudadanía. También implica un cambio de valores en las administraciones públicas impulsado por la innovación. En este sentido, como ha puesto de manifiesto Noveck, que ocupó un papel significativo en el desarrollo del gobierno abierto de la Administración pública norteamericana, «el gobierno abierto es una estrategia innovadora para cambiar la forma como trabaja el Gobierno. Usando las tecnologías para conectar al público con el Gobierno y estar mutuamente informados gracias al *open data*, un Gobierno busca apoyo en la solución de problemas. El resultado son instituciones más eficaces y una democracia más robusta».

El gobierno abierto se ha ido extendiendo en los últimos años gracias a un impulso político importante. De hecho, a menudo se identifica el punto de partida del gobierno abierto en el Memorándum sobre transparencia y gobierno abierto adoptado por el presidente de los Estados Unidos Barack Obama en enero de 2009, en las primeras horas de su mandato, en el que afirmaba el compromiso de su Administración en la creación de un nivel sin precedentes de apertura del Gobierno mediante un sistema de transparencia, participación y colaboración para fortalecer la democracia y promover la eficiencia y la eficacia en el Gobierno. A partir de entonces, se han ido multiplicando las iniciativas en la materia, impulsando programas, planes y medidas de gobierno abierto, hasta el punto de que se ha afirmado que «el gobierno abierto está entrando en una nueva fase y convirtiéndose en una agenda global importante».

Lectura recomendada

Véase Cruz-Rubio, 2014.

Lectura recomendada

Podéis ver sobre esto Cotino Hueso, 2013.

Lectura recomendada

Véase Noveck, 2011.

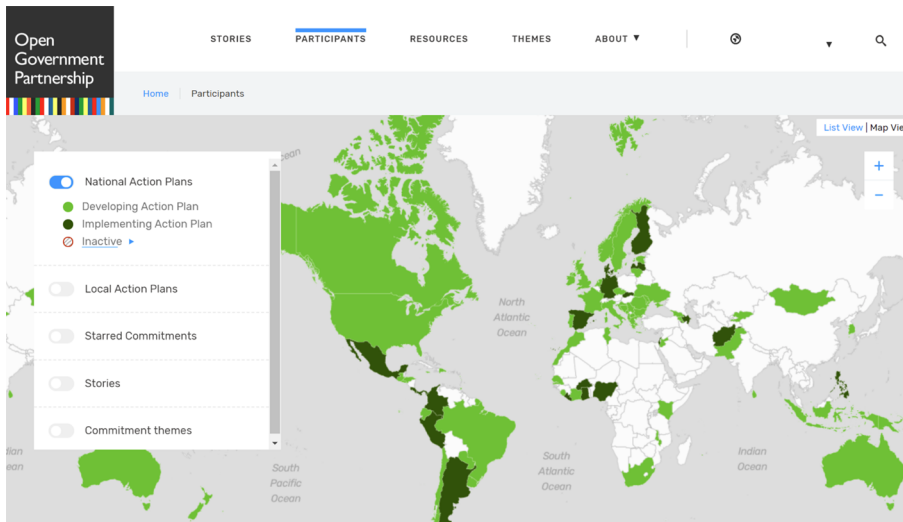
Alianza por el gobierno abierto

La Alianza por el gobierno abierto (*Open Government Partnership*) es una iniciativa voluntaria a nivel internacional que persigue fijar compromisos de los Gobiernos con su ciudadanía para promover la transparencia, dar poder a la ciudadanía, combatir la corrupción y utilizar los medios electrónicos para mejorar la gobernanza.

Lectura recomendada

Véase Lee y Kwak, 2012.

Países que disponen de planes de acción nacional



Fuente: Open Government Partnership.

Tercer Plan de Gobierno Abierto de España

En el marco de esta iniciativa, España ha impulsado tres planes de acción con medidas para impulsar el gobierno abierto. En la actualidad, está en vigor el Tercer Plan de Gobierno Abierto para el periodo 2017-2019.

El Tercer Plan de Gobierno Abierto tiene tres objetivos básicos:

- 1) Potenciar los mecanismos de participación y diálogo con la sociedad civil, procurando que las acciones de gobierno abierto respondan a las necesidades reales de los ciudadanos.
- 2) Asegurar la cooperación interadministrativa entre los diferentes niveles de Administración (estatal, autonómica y local) que propicien iniciativas conjuntas de gobierno abierto de acuerdo con la realidad del Estado español.
- 3) Fortalecer los fundamentos del gobierno abierto y asentar las bases que permitan la adopción de medidas más allá del Tercer Plan.

El Tercer Plan de Gobierno Abierto de España contiene veinte medidas estructuradas en torno a cinco grandes ejes: colaboración, participación, transparencia, rendición de cuentas y formación.

Medidas del Tercer Plan de Gobierno Abierto

1) COLABORACIÓN	
1.1	CREACIÓN DE UN FORO SOBRE GOBIERNO ABIERTO
1.2	COMISIÓN SECTORIAL DE GOBIERNO ABIERTO
1.3	PROMOCIÓN DE LA RED DE ENTIDADES LOCALES DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA
1.4	APOYO A INICIATIVAS DE GOBIERNO ABIERTO EN EL EXTERIOR
2) PARTICIPACIÓN	
2.1	ESPACIO PARTICIPATIVO WEB SOBRE GOBIERNO ABIERTO
2.2	OBSERVATORIO DE PARTICIPACIÓN-FASE DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES
2.3	PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS
2.4	PARTICIPACIÓN DE LOS JÓVENES EN POLÍTICAS PÚBLICAS
3) TRANSPARENCIA	
3.1	MEJORA DEL PORTAL DE TRANSPARENCIA Y EL DERECHO DE ACCESO
3.2	PROGRAMA DE APERTURA DE LA INFORMACION Y SU REUTILIZACION
3.3	CARPETA CIUDADANA
3.4	SISTEMA ARCHIVE
3.5	DESARROLLO REGLAMENTO LEY TRANSPARENCIA
4) RENDICIÓN DE CUENTAS	
4.1	IMPULSAR LOS DATOS ABIERTOS COMO INSTRUMENTO PARA UNA JUSTICIA ABIERTA EN ESPAÑA
4.2	AMPLIAR LOS CONTENIDOS DE LA CENTRAL ECONOMICA-FINANCIERA
4.3	MEJORA DE LA CALIDAD DE LOS DATOS INMOBILIARIOS MEDIANTE LA COORDINACIÓN DEL CATASTRO Y DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD
4.4	INFORMACIÓN SOBRE VIOLENCIA DE GÉNERO
5) FORMACIÓN	
5.1	FORMACIÓN DE EMPLEADOS PÚBLICOS
5.2	SENSIBILIZACIÓN Y FORMACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL
5.3	EDUCACIÓN EN GOBIERNO ABIERTO

Fuente: Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

Además de este plan, varias comunidades autónomas han elaborado su propio plan de gobierno abierto (Cataluña, Región de Murcia, País Vasco).

Plan de Gobierno Abierto de la Generalitat de Cataluña

El Plan de Gobierno Abierto 2017-2018 de la Administración de la Generalitat de Cataluña tiene por objetivo ampliar la política de transparencia llevada a cabo desde la entrada en vigor de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre. Se estructura en torno a cinco ámbitos de actuación: transparencia, datos abiertos, buen gobierno, participación ciudadana y cambio cultural, y se concreta en más de cien actuaciones.

Los objetivos del Plan de Gobierno Abierto 2017-2018 son los siguientes:

- 1) Empoderar a la ciudadanía por medio del acceso a la información pública.
- 2) Facilitar la comprensión y el análisis de la información pública, haciéndola más didáctica.
- 3) Fomentar la generación de valor social mediante el uso de datos abiertos.
- 4) Asegurar el comportamiento ético de la Administración pública y de todos los agentes que contribuyen a ello.
- 5) Impulsar herramientas y procesos que permitan asegurar la calidad de los servicios públicos.
- 6) Fomentar la participación de la ciudadanía en la elaboración de las políticas públicas.
- 7) Empoderar a la sociedad civil para incidir en las decisiones públicas.

Web recomendada

Acuerdo GOV/53/2017, de 25 de abril, por el cual se aprueba el Plan de Gobierno Abierto de la Generalitat de Cataluña 2017-2018. Podéis ver más información en: <http://governobert.gencat.cat/ca/que-es/Pla-de-govern-obert/>.

8) Implementar una estrategia de difusión del conocimiento sobre el gobierno abierto.

9) Avanzar hacia el sistema de gobierno abierto desde el interior de la organización.

Los principios y los mecanismos de gobierno abierto se han ido recogiendo en varias normas.

En este sentido, la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de gobierno abierto de Extremadura define el gobierno abierto como¹:

«aquel que es capaz de entablar una conversación permanente con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que dicen y solicitan, que toma sus decisiones centrándose en las necesidades y las preferencias de estos, que facilita la participación y la colaboración de la ciudadanía en la definición de sus políticas y en el ejercicio de sus funciones, que proporciona información y comunica aquello que decide y hace de manera transparente, que se somete a criterios de calidad y de mejora continua y que está preparado para rendir cuentas y asumir su responsabilidad ante los ciudadanos a los que tiene que servir».

⁽¹⁾También podéis ver la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León o la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación.

Por su parte, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno entiende «el gobierno abierto como un sistema de actuación y gestión de los asuntos públicos que hace posible un diálogo permanente entre la Administración y los ciudadanos, la participación y la colaboración de estos en la definición de las políticas públicas y una mejor transparencia en la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidades».

Esta norma también concreta las medidas para fomentar el gobierno abierto, entre las cuales destacan las siguientes²:

⁽²⁾Artículo 65 Ley 19/2014.

- 1) El diálogo permanente entre la Administración pública y los ciudadanos.
- 2) La toma de decisiones públicas teniendo en cuenta las necesidades y las preferencias manifestadas por los ciudadanos.
- 3) La participación y la colaboración ciudadana en la definición de las políticas públicas más relevantes, de carácter general y sectorial.
- 4) La transparencia y la información pública como marco de referencia para hacer posible la efectividad del gobierno abierto.
- 5) La mejora continua de la calidad de los servicios.
- 6) La evaluación permanente de la gestión administrativa y de los procesos de participación, por medio de indicadores objetivos, cuyo establecimiento debe garantizar la participación de expertos independientes y de los ciudadanos.
- 7) La rendición de cuentas y la asunción de responsabilidad ante los ciudadanos derivada de las decisiones adoptadas.

La transparencia pública es el primer pilar del gobierno abierto. La transparencia persigue facilitar que la ciudadanía tenga un conocimiento efectivo de lo que sucede en el seno de las oficinas públicas. Además, la transparencia tiene otras finalidades, como se desprende de la lectura del preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno:

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

Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico».

La participación es el segundo pilar del gobierno abierto. La participación persigue canalizar la intervención de la ciudadanía en el diseño, la ejecución, el seguimiento y el control de la actividad de las administraciones públicas.

2. La difusión de información pública

La transparencia se canaliza por medio de diferentes mecanismos: la difusión de información pública (transparencia activa), el acceso a la información pública (transparencia pasiva) y la reutilización de la información pública (transparencia colaborativa).

La difusión de información pública consiste en la puesta a disposición de la ciudadanía de información por parte de las administraciones públicas, generalmente a través de internet.

La extensión de los medios electrónicos ha incrementado significativamente la información que las administraciones públicas difunden a través de internet.

La transparencia de las administraciones públicas españolas

Según la ONG Transparencia Internacional, la puntuación media en materia de transparencia conseguida por los 110 Ayuntamientos españoles evaluados ha sido de 89,7 (sobre 100) en 2017, frente a la de 70,9 que obtuvieron en 2012 y 85,2 en 2014 (ITA 2017).

En cuanto a las comunidades autónomas, la puntuación media obtenida ha sido de 94,0 (sobre 100) en 2017, por encima de los 79,9 puntos obtenidos en 2012 y de los 88,6 en 2014.

Las administraciones públicas tienen que publicar de manera 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 pública³.

Esta obligación no corresponde únicamente a las administraciones e instituciones públicas. Además de las instituciones públicas, otras entidades que también tienen que difundir la información sobre los contratos públicos⁴ son aquellas que durante el periodo de un año perciban una cantidad superior a 100.000 euros o cuando al menos un 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que esta cantidad sea superior a 5.000 euros.

De acuerdo con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, las administraciones públicas tienen que difundir, como mínimo, información referente a⁵:

1) **Información institucional, organizativa y de planificación.** Las administraciones públicas tienen que difundir información sobre las funciones que desarrollan las administraciones públicas y los planes y programas anuales y plurianuales.

Acceso a la información a través de internet

El acceso a la información pública es uno de los usos principales que la ciudadanía hace de internet. Según el CIS, de los ciudadanos que han utilizado internet en los tres últimos meses (74,8 %), el 40,7 % lo han hecho para efectuar gestiones con organismos de la Administración, y se muestra muy o bastante satisfechos (13,6 y 65,9 %, respectivamente) con la información que contenía la página o la sede electrónica que visitaron (estudio 3212 de mayo de 2018).

⁽³⁾ Además de las administraciones públicas, otros sujetos tienen obligaciones de transparencia. Podéis ver sobre esto los artículos 2, 3 y 4 de la LTAIBG.

⁽⁴⁾ Artículo 3 LTAIBG.

⁽⁵⁾ Artículos 6-8 LTAIBG.

2) Información de relevancia jurídica. Las administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, han de publicar las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas, los anteproyectos de ley y los proyectos de decretos legislativos, los proyectos de reglamentos y las memorias e informes que conforman los expedientes de elaboración de los textos normativos.

3) Información económica, presupuestaria y estadística. Las administraciones también tienen que difundir información detallada sobre los contratos públicos, la relación de los convenios suscritos, las subvenciones y ayudas públicas concedidas, los presupuestos, las cuentas anuales, las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos, las resoluciones de autorización o reconocimiento de la compatibilidad que afectan a los empleados públicos, las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, y la información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos.

4) Información de interés general. Además de toda esta información que han de difundir las administraciones públicas por medios electrónicos, un análisis de los portales y páginas web de la mayoría de las administraciones públicas muestra que generalmente también se difunde mucha otra información de interés para la ciudadanía.

La obligación de difundir esta información se entiende sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente u otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad⁶. En este sentido, las normas autonómicas han ido ampliando y detallando lo que prevé con carácter básico la LTAIBG⁷.

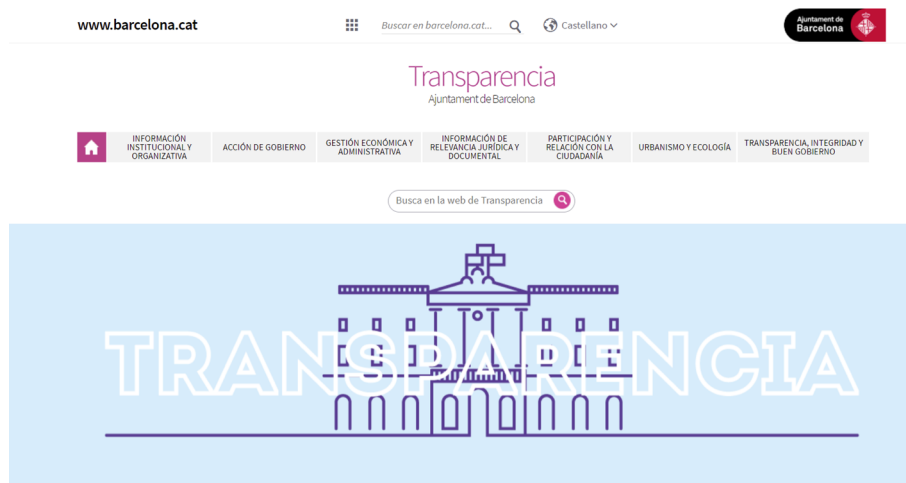
La información pública se tiene que difundir por medio de páginas web o sedes electrónicas. En particular, la legislación de transparencia ha previsto que las administraciones públicas difundan la información por medio de portales de transparencia. Sin embargo, únicamente se concretan las características del portal de transparencia de la Administración General del Estado, que se debe adecuar a los principios de accesibilidad, interoperabilidad y reutilización.

Todas las leyes autonómicas prevén que la información estará disponible por medio de un portal de transparencia. Las diferentes leyes prevén sistemas diversos de cómo difundir la información de todos los sujetos obligados aunque, en general, persiguen la difusión de información no únicamente de la Administración autonómica, por ejemplo, mediante la integración de la información (Cataluña), por medio de la interoperabilidad y el intercambio de la información (Aragón o Región de Murcia), mediante enlaces electrónicos a la ubicación de la información (Aragón) o por medio de otros mecanismos de colaboración (Comunidad Valenciana).

⁽⁶⁾Artículo 5.2 LTAIBG.

⁽⁷⁾Podéis ver, por ejemplo, los artículos 8 y sigs. de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre.

Portal de transparencia del Ayuntamiento de Barcelona



Fuente: <https://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/es/>.

La información que difunden las administraciones públicas tiene que ser de calidad para que pueda cumplir las finalidades previstas. Además, es necesario que la información que se difunda esté actualizada y sea objetiva, útil y accesible. Asimismo, la seguridad y la autenticidad de su autoría inciden en la calidad de la información, además de la integridad de su contenido. También se prevé que «la información sujeta a las obligaciones de transparencia se tiene que publicar, en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web, de una manera clara, estructurada e inteligible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se tienen que establecer los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada, y también su identificación y localización⁸».

El funcionamiento de los portales de transparencia

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha puesto de manifiesto, en relación con el portal de transparencia de la Administración General del Estado, las dificultades de encontrar la información de interés para la ciudadanía por medio de los buscadores, dado que ha observado que «[l]a búsqueda de textos libres resulta, a veces, dificultosa, porque el buscador es un buscador alfabético y excesivamente aferrado a la terminología burocrática. Así, si hoy, por ejemplo, tecleamos “inversión en carreteras 2016”, se obtienen 25 resultados, empezando por el currículum de D. Manuel Niño González, Secretario General de Infraestructuras, y finalizando con un *Estudio y Guía Metodológica sobre Ciudades Inteligentes*, pasando por un informe sobre *El deporte femenino español en los Juegos Olímpicos de 2016* o el *Informe trimestral de seguimiento 2015-06* de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)».

(Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 2017, pág. 22)

El cumplimiento de las obligaciones de transparencia exige un cambio en la forma como se gestiona, almacena y recupera la información no solamente para facilitar una mayor eficacia y eficiencia administrativa, sino para contribuir al incremento de la transparencia pública. En este sentido, hay que incorporar las obligaciones de transparencia dentro del ciclo de vida documental, de modo que se garantice el acceso efectivo de la ciudadanía a la información pública, permitiendo además la trazabilidad de los documentos hasta la fuente de origen mediante la transparencia por diseño.

⁽⁸⁾ Artículo 5.4 LTAIGB.

Lectura recomendada

Véase Cerrillo i Martínez y Galán Galán, 2007.

Lectura recomendada

Véase Cerrillo i Martínez y Casadesús de Mingo, 2018.

También es necesario que las administraciones públicas mejoren los formatos como se difunde la información para facilitar que esta sea más comprensible para la ciudadanía.

Finalmente, las administraciones públicas tienen que garantizar el cumplimiento de las obligaciones de difusión de la información. Para hacerlo, han previsto diferentes medidas tanto las leyes de transparencia como posteriormente las administraciones públicas.

En primer lugar, el diseño de un marco organizativo al que se le atribuyen las responsabilidades de impulsar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

En segundo lugar, la creación de un organismo independiente de garantía de las obligaciones de transparencia. Sin embargo, como veremos más adelante, generalmente este organismo solo tiene asignadas competencias respecto a la garantía del derecho de acceso a la información pública pero no en relación con la difusión de la información pública.

En tercer lugar, la obligación de evaluar el cumplimiento de la ley. Generalmente, la evaluación del cumplimiento de la ley se atribuye al organismo de garantía de las obligaciones de transparencia. Sin embargo, en ocasiones, la evaluación también se atribuye a las propias administraciones públicas.

En cuarto lugar, la tipificación de un régimen sancionador. Algunas leyes autonómicas de transparencia, a diferencia de lo que sucede en la legislación básica, han incorporado un régimen sancionador respecto del incumplimiento de las obligaciones de transparencia aplicable a los cargos y empleados públicos, y al resto de los sujetos obligados.

Régimen sancionador por el incumplimiento de las obligaciones de transparencia

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña tipifica como infracción muy grave en materia de transparencia incumplir las obligaciones y los deberes de publicidad aplicando de forma manifiestamente injustificada los límites, dar información parcial, u omitir o manipular información relevante con el objetivo de influir en la formación de la opinión ciudadana, facilitar información relativa a los datos personales sin el consentimiento, expreso y por escrito, de las personas afectadas u ocultar la existencia de información pública para impedir su conocimiento y acceso. La comisión de infracciones muy graves puede suponer la imposición de sanciones como por ejemplo la destitución del cargo, una multa de entre 6.001 y 12.000 euros o la inhabilitación para ocupar un alto cargo durante un periodo de entre uno y cinco años.

Lectura recomendada

Véase Síndic de Greuges, 2018.

3. El acceso a la información pública

El acceso a la información consiste en la solicitud a una Administración pública por parte de cualquier persona para que se le muestre una determinada información o se le facilite una copia de esta. El acceso a la información es un derecho subjetivo que reconoce la legislación vigente⁹.

⁽⁹⁾Artículo 12 LTAIBG.

La LTAIBG prevé que se entiende por *información pública* «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones¹⁰».

⁽¹⁰⁾Artículo 13 LTAIBG.

El derecho de acceso a la información se ejerce mediante una solicitud que se puede presentar por cualquier medio que permita tener constancia de la identidad del solicitante, la información que solicita, la dirección de contacto –preferentemente electrónica– y la modalidad que prefiera para acceder a la información solicitada. El solicitante no está obligado a motivar su solicitud. Para facilitar el acceso a la información pública, la mayoría de las administraciones públicas están poniendo a disposición de la ciudadanía formularios electrónicos de solicitud de información. Para poderlos utilizar, requieren el uso de sistemas de firma electrónica, lo que a menudo se acaba convirtiendo en un freno al ejercicio del derecho de acceso.

El uso del derecho de acceso a la información pública

En cuanto a la Administración General del Estado, en 2017 se presentaron unas 3,3 solicitudes por cada 1.000 habitantes mayores de 18 años. En cambio, según la información disponible en los portales de transparencia de las administraciones autonómicas, la media de solicitudes de acceso a la información por cada 1.000 habitantes mayores de 18 años fue en este año de 0,16. Galicia (0,34) o la Comunidad de Madrid (0,30) están muy por encima de la media, mientras que el País Vasco (0,06) o la Rioja (0,03) están muy por debajo.

La LTAIBG prevé diferentes causas de inadmisión de las solicitudes:

- que hagan referencia a información que esté en curso de elaboración o de publicación general¹¹,
- que hagan referencia a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como por ejemplo la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas¹²,
- que se refieran a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración¹³,
- que estén dirigidas a un órgano en cuyo poder no esté la información, cuando se desconozca el competente,

⁽¹¹⁾Podéis ver los criterios interpretativos 7/2015 y 9/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

⁽¹²⁾Podéis ver el criterio interpretativo 6/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

⁽¹³⁾Podéis ver el criterio interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

- que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con el fin de transparencia¹⁴.

⁽¹⁴⁾Podéis ver el criterio 3/2016, de 14 de julio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En la tramitación del procedimiento se tiene que conceder un plazo a terceras personas cuyos derechos o intereses se puedan ver afectados por el acceso a la información.

El procedimiento se resolverá y notificará en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. En el supuesto de que la resolución deniegue el acceso, conceda el acceso parcial o mediante una modalidad diferente de la solicitada, se ha de motivar. Transcurrido el plazo sin que se haya dictado y notificado la resolución, se debe entender desestimada.

Silencio negativo

A pesar de que la LTAIBG prevé el carácter negativo del silencio, algunas comunidades autónomas, como por ejemplo Aragón, Cataluña o Navarra, previeron el carácter positivo del silencio en sus respectivas leyes de transparencia.

La sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de octubre de 2018 ha considerado que el legislador autonómico no tiene competencia para preverlo:

«Por lo expuesto, se puede concluir que el art. 20.4 de la LTAIBG, cuando establece el silencio negativo como respuesta a la pasividad de la Administración, ha sido dictado legítimamente al amparo de los principios o normas que se insertan en la competencia exclusiva del Estado relativa al establecimiento del “procedimiento administrativo común” (art. 149.1.18a CE). Esta conclusión supone que rechazamos los argumentos expuestos por la representación procesal del señor Amadeo Santacruz Blanco, que justifica el silencio positivo establecido en la LTPC, en la competencia de la comunidad autónoma de Aragón de disponer de normas propias en materia de funcionamiento de las administraciones aragonesas o en la fijación de un régimen más favorable para el derecho de acceso, puesto que la previsión del art. 31.2 LTPC se estaría adentrando en criterios sobre la estructura general del procedimiento administrativo cuya competencia corresponde exclusivamente al legislador estatal, ex art. 149.1.18a CE (STC 166/2014, FJ 6)» (fundamento jurídico 5).

Como mecanismo de garantía del derecho de acceso a la información pública, la LTAIBG prevé que contra toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información se puede interponer, con carácter potestativo y previo a la impugnación en vía contenciosa administrativa, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano independiente que determinen las comunidades autónomas. Esta reclamación se puede interponer en el plazo de un mes y se tiene que ajustar a lo que dispone la LPACAP, dándose trámite de audiencia a las personas que puedan resultar afectadas por el acceso. El plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de tres meses, transcurrido el cual, la reclamación se entenderá desestimada.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es un organismo público con autonomía y plena independencia en el cumplimiento de sus fines y adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Lectura recomendada

Véase, en general, Guichot Reina, 2014; García Costa, 2014.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno está compuesto por la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno y el presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. La Comisión está formada por el presidente, un diputado, un senador, un representante del Tribunal de Cuentas, un representante del Defensor del Pueblo; un representante de la Agencia Española de Protección de Datos; un representante de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y un representante de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Por su parte, el presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es nombrado por un periodo no renovable de cinco años por el Gobierno, entre personas de prestigio reconocido y competencia profesional después de que la persona propuesta para el cargo comparezca ante la comisión correspondiente del Congreso de los Diputados.

Algunas comunidades autónomas han asumido esta competencia y han creado órganos u organismos independientes a los que han atribuido la función de resolver las reclamaciones y también otras funciones como por ejemplo evaluar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia o la protección de los datos personales. En algunos casos, se les han atribuido funciones de mediación para la resolución de los conflictos que puedan surgir en materia de acceso a la información pública (Cataluña).

Órganos autonómicos de garantía del derecho de acceso a la información pública

Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública; Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública; Valedora de Pobo-Comisionada de la Transparencia en Galicia; Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía; Consejo de Transparencia de la Región de Murcia; Consejo de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de Valencia; Consejo de Transparencia de Aragón; Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias; Consejo de Transparencia de Navarra; Comisión para la resolución de las reclamaciones en materia de acceso a la información pública de las Islas Baleares y Procurador del Común de Castilla y León. Está prevista la creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias. Además, las diputaciones forales de Guipúzcoa y Vizcaya también han creado su comisión independiente de reclamaciones en materia de transparencia (podéis ver el análisis comparado en Mir Puigpelat, 2017).

4. La reutilización de información pública

El gobierno abierto se basa en la apertura de datos y su reutilización. En efecto, el acceso libre y gratuito a la información pública favorece la participación y la colaboración ciudadana por medio de la reutilización de la información pública.

La reutilización consiste en el uso de documentos que están en poder de las administraciones y organismos del sector público, por parte de personas físicas o jurídicas, con finalidades comerciales o no comerciales, siempre que este uso no constituya una actividad administrativa pública, ni tampoco el intercambio de documentos entre las administraciones públicas en el ejercicio de las funciones públicas que tengan atribuidas¹⁵. En particular, puede ser objeto de reutilización cualquier información, sea cual sea su soporte y forma de expresión, elaborada o custodiada por las administraciones públicas y organismos públicos. Sin embargo, la LRISP excluye del régimen previsto de reutilización los documentos que no sean accesibles, cuyo conocimiento requiera una legitimación especial y los contenidos públicos creados, por ejemplo, por entidades de radiodifusión o entidades educativas.

⁽¹⁵⁾Artículo 3 LRISP.

La LRISP recoge la obligación de autorizar la reutilización de los documentos por parte de las administraciones y organismos del sector público, dado que prevé que «los documentos de las administraciones públicas y organismos del sector público son reutilizables en los términos que prevé esta Ley», remitiéndose a los regímenes determinados por cada Administración pública¹⁶.

⁽¹⁶⁾Artículo 4 LRISP.

La LRISP define tres modalidades de reutilización, entre las cuales puede optar cada Administración pública cuando define el régimen jurídico específico de la reutilización de la información:

- Reutilización sin sujeción a condiciones.
- Reutilización con sujeción a condiciones establecidas en licencias tipo, que tienen que estar disponibles en formato digital y tienen que ser procesables de manera electrónica.
- Reutilización con solicitud previa, que puede incorporar condiciones en una licencia. Esta licencia tiene que reflejar, al menos, la información relativa a la finalidad concreta, comercial o no comercial, para la cual se concede la reutilización, la duración de la licencia, las obligaciones del beneficiario y del organismo concedente, las responsabilidades de uso y las

modalidades financieras, por lo que se ha de indicar el carácter gratuito o, en su caso, la contraprestación económica aplicable.

Las condiciones incorporadas en las licencias tienen que ser claras, justas y transparentes, no pueden restringir las posibilidades de reutilización ni limitar la competencia, no pueden ser discriminatorias por categorías comparables de reutilización y tampoco pueden contener acuerdos exclusivos.

Estas condiciones pueden referirse a los aspectos siguientes:

- que el contenido de la información, incluyendo sus metadatos, no sea alterado,
- que no se desnaturalice el sentido de la información,
- que se cite la fuente,
- que se mencione la fecha de la última actualización,
- que se mencione la finalidad o finalidades concretas para las cuales es posible la reutilización futura de los datos cuando la información contenga datos de carácter personal.

En particular, resulta de interés señalar que entre las condiciones de la reutilización se puede prever la prohibición de revertir el procedimiento de disociación mediante la adición de nuevos datos obtenidos de otras fuentes cuando la información, a pesar de ser facilitada de forma disociada, contenga elementos suficientes que puedan permitir la identificación de los interesados en el proceso de reutilización¹⁷.

⁽¹⁷⁾Artículo 8.f) LRISP.

Mediante la apertura de los datos públicos se favorece la reutilización de la información pública, dado que se facilita la creación de información y la oferta de nuevos servicios de valor añadido basados en los datos difundidos por las administraciones públicas. En este sentido, la Comisión Europea, afirma que:

«[...] el impulso hacia la utilización de datos abiertos está cobrando fuerza en varios Estados miembros, que están adoptando este concepto por razones de transparencia, eficiencia administrativa y potencial económico de la reutilización» (Comisión Europea, 2011).

Los datos públicos que se ponen a disposición de la ciudadanía tienen que cumplir determinadas características que persiguen garantizar que se puedan reutilizar fácilmente para generar nuevas informaciones o servicios, que, en última instancia, pueden incrementar la transparencia de las administraciones públicas.

Lectura recomendada

Véase Cerrillo i Martínez, 2014.

Los datos abiertos se caracterizan, desde un punto de vista técnico, por ser procesables electrónicamente y, desde el punto de vista jurídico, por la ausencia de restricciones que limiten su reutilización (propiedad intelectual, datos personales, etc.). De acuerdo con la Sunlight Foundation, los datos abiertos son aquellos datos completos, primarios, oportunos, accesibles de forma física y electrónica, procesables electrónicamente, no discriminatorios, que usan estándares abiertos en la difusión, sin licencia, permanentes y sin costes.

Web recomendada

Véase: <https://sunlightfoundation.com/wp-content/uploads/2016/11/Ten-Principles-for-Opening-Up-Government-Data.pdf> (última consulta: abril de 2017).

La LRISP, después de la modificación operada por la Ley 18/2015, de 9 de julio, dispone que

«2. Las administraciones y organismos del sector público facilitarán sus documentos en cualquier formato o lengua preexistente, pero también procurarán, siempre que ello sea posible y apropiado, proporcionarlos en formato abierto y legible por máquina conforme a lo previsto en el apartado anterior y conjuntamente con sus metadatos, con los niveles más elevados de precisión y desagregación. Tanto el formato como los metadatos, en la medida de lo posible, deben cumplir estándares y normas formales abiertas».

De este modo, la LRISP prevé que, cuando sea posible, las administraciones públicas tienen que facilitar los datos abiertos para facilitar su reutilización. No obstante, es importante tener presente que, si bien las administraciones públicas tienen que tratar de difundir sus datos en formato abierto y promover que la puesta a disposición de los datos para su reutilización se realice por medios electrónicos y una plataforma multicanal, no tienen la obligación de difundir los datos en este formato.

Varias normas autonómicas prevén que las administraciones públicas tienen que promover la difusión de los datos públicos en formatos abiertos (Castilla-La Mancha, Galicia, Aragón, Región de Murcia, Andalucía y Extremadura). Asimismo, disponen la creación de portales de datos abiertos o de secciones específicas en los portales de transparencia con el fin de favorecer la reutilización (Castilla-La Mancha y Aragón). También prevén la creación de catálogos de información reutilizable (Galicia y La Rioja).

Portal de datos abiertos de la Administración de la Generalitat de Cataluña

Generalitat de Catalunya
gencat.cat

Gobierno abierto

Inicio | Qué es | Transparencia | Datos abiertos | Participación Ciudadana | Trámites | Actualidad | Contacto

Inicio > Datos abiertos

Datos Abiertos

Cerca al catàleg de dades obertes

Datsets més consultats

- Contractació de la Generalitat de Catalunya
- Codi de conducta dels alts càrrecs. Agenda pública amb grups d'interès
- Pressupost de la Generalitat de Catalunya

Darrers datsets incorporats

- Agenda cultural de Catalunya (per organitzadors)
- Agenda cultural de Catalunya (per localitzacions)
- Codi de conducta dels alts càrrecs. Agenda pública amb grups d'interès

Fuente: http://governobert.gencat.cat/es/dades_obertes/index.html.

La LRISP establece diferentes infracciones, como por ejemplo la desnaturalización del sentido de la información, la alteración del contenido de la información o la reutilización de la documentación sin haber obtenido la correspondiente licencia en los casos en los que esta sea requerida o incumpliendo las condiciones impuestas en la correspondiente licencia o en la normativa reguladora aplicable. La LRISP prevé que, para las infracciones anteriores, se pueden imponer diferentes sanciones de multa además de la prohibición de reutilizar documentos sometidos a licencia durante un periodo de entre 1 y 5 años, y con la revocación de la licencia concedida. Este régimen sancionador únicamente es aplicable en relación con la Administración General del Estado.

La evolución de los medios electrónicos y, en particular, de las tecnologías recogidas con la etiqueta web 2.0, está facilitando que los ciudadanos, más allá de ser meros observadores y receptores de la información pública, se conviertan en generadores y difusores de esta.

En este sentido, Fung, Graham y Weil apuntan que está emergiendo un nuevo estadio en relación con los mecanismos de transparencia en los que los ciudadanos facilitan y comparten la información. Esto lleva a hablar de transparencia colaborativa como una nueva generación de transparencia que está emergiendo facilitada por el uso de los medios electrónicos en la medida en que los emprendedores, los activistas y los ciudadanos, en general, inventan nuevas maneras de recoger, procesar y difundir la información del sector público.

La transparencia colaborativa está estrechamente vinculada a la posibilidad de que los ciudadanos puedan reutilizar la información de las administraciones públicas. La reutilización de la información del sector público permite que las empresas y la sociedad civil pueda añadir valor a la información del sector público ofreciendo al mercado y, en general, a la sociedad, nueva información o servicios basados en esta. En efecto, en la reutilización no solamente los empresarios sino también la sociedad civil tienen un papel relevante.

Finalmente, en cuanto a la garantía de la reutilización de la información pública, no existe con carácter básico ningún mecanismo específicamente previsto para ello. Sin embargo, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública ha considerado que los solicitantes de acceso a la información a quienes se deniegue la posibilidad de reutilizar la información puedan interponer una reclamación ante ella¹⁸.

Lectura recomendada

Véase Fung, Graham y Weil, 2007.

⁽¹⁸⁾Resolución 47/2018, de 23 de marzo.

5. Los límites en la transparencia pública y la protección de datos personales

La LTAIBG dispone que la transparencia puede ser limitada cuando el conocimiento o el acceso a la información pueda suponer un perjuicio a una serie de bienes o derechos.

En particular, la LTAIBG identifica como límites de la transparencia pública las materias siguientes¹⁹:

⁽¹⁹⁾Artículo 14 LTAIBG.

- la seguridad nacional;
- la defensa;
- las relaciones exteriores;
- la seguridad pública;
- la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios;
- la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva;
- las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control;
- los intereses económicos y comerciales;
- la política económica y monetaria;
- el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial;
- la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión;
- la protección del medio ambiente.

Asimismo, la LTAIBG prevé que si la información solicitada contiene datos personales, únicamente se podrá autorizar el acceso en determinadas circunstancias a las que haremos referencia a continuación.

La concurrencia de uno de estos bienes o derechos en la información que se quiera difundir o a la que una persona quiera acceder no determina en sí misma la imposibilidad de su conocimiento público. En efecto, en la aplicación de los límites hay que tener en cuenta varios elementos.

En primer lugar, las administraciones públicas no disponen de potestad discrecional para denegar o limitar el acceso a la información pública²⁰.

⁽²⁰⁾Podéis ver sobre esto lo que prevé el artículo 20.3 Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña.

En segundo lugar, la concurrencia de un interés o derecho protegido por un límite no supone obligatoriamente la denegación del acceso a la información pública. En este sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la

⁽²¹⁾Criterio interpretativo 2/2015, de 24 de junio.

Agencia Española de Protección de Datos recuerdan que «los límites no operan automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación con los contenidos»²¹.

En tercer lugar, el perjuicio tiene que ser cierto e inequívoco. Para poder determinar el perjuicio que el conocimiento de la información pueda generar, las administraciones públicas pueden utilizar diferentes criterios:

- **Test del daño:** la Administración pública tiene que valorar el mal que el acceso puede producir al bien o interés protegido por el límite. La aplicación del límite tiene que ser justificada y proporcionada a su objeto y finalidad perseguida con la protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto²².
- **Test de ponderación de intereses:** la Administración pública debe ponderar si se da un interés público o privado superior que justifique el acceso.

(22) Artículo 14.2 LTAIBG.

La protección de los datos personales constituye, en la práctica, la causa principal de denegación del acceso a la información pública.

Como punto de partida, hay que tener presente que el RGPD reconoce que en su aplicación se debe tener en cuenta el derecho de acceso a la información pública. En particular, a todos los efectos se establece que «los datos personales de los documentos que estén en poder de una autoridad pública o un organismo público tienen que poder ser comunicados públicamente por esta autoridad u organismo si así lo establece el Derecho de la Unión o los Estados miembros aplicable a esta autoridad u organismo». Para ello, hay que «conciliar el acceso del público a documentos oficiales y la reutilización de la información del sector público con el derecho a la protección de los datos personales y, por lo tanto, pueden establecer la necesaria conciliación con el derecho a la protección de los datos personales»²³.

(23) Considerando 154 RGPD y artículo 86 RGPD.

El equilibrio entre la transparencia y la protección de datos es complejo, como se desprende de la lectura de la doctrina de los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública (Cerrillo i Martínez, 2017a).

Los datos personales son aquella información sobre una persona física identificada o identificable, es decir, cualquier persona física cuya identidad se pueda determinar, directa o indirectamente, mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de esta persona²⁴.

(24) Artículo 4 RGPD.

No obstante, la LTAIBG no deniega el acceso a cualquier información que contenga un dato personal, sino que establece unos criterios para determinar si la información que contiene datos personales puede ser difundida o no:

- si la información contiene datos especialmente protegidos relativos a la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, podrá autorizar el acceso si el afectado ha manifestado su consentimiento expreso y por escrito, salvo que haya hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a la solicitud de acceso;
- si la información contiene datos especialmente protegidos relativos a su origen racial, a la salud y a la vida sexual, incluye datos genéticos o biométricos o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas, el acceso solo se podrá autorizar si el afectado ha manifestado su consentimiento expreso o si está amparado con una norma con rango de ley;
- si la información contiene datos personales pero no están especialmente protegidos, se tendrá que conceder el acceso previa ponderación entre el interés público en la difusión de la información y los derechos del afectado. En esta ponderación, se tendrán en cuenta el menor perjuicio derivado del transcurso del tiempo, la justificación de la solicitud, la condición de investigador del solicitante y que el acceso se base en fines históricos, científicos o estadísticos, el menor perjuicio de los derechos de los afectados porque los documentos únicamente contienen datos meramente identificadores, la mayor garantía de los derechos del afectado en caso de que los datos puedan afectar a su intimidad o seguridad o se refieran a menores de edad;
- si la información contiene datos personales meramente identificadores relacionados con la organización, funcionamiento o actividad del órgano, se concederá el acceso a la información salvo que prevalezca la protección de los datos sobre el interés público. Estos datos son aquellos que únicamente facilitan información para determinar la identidad de la persona física (nombre y apellidos, DNI, cargo, teléfono, dirección de correo electrónico, etc.) siempre que estén vinculados con la organización, funcionamiento o actividad del órgano administrativo.

La LTAIBG no hace ninguna mención específica al ejercicio del derecho de acceso para acceder a los datos personales del solicitante. Sobre esto, hay que tener presente que el afectado puede ejercer el derecho de acceso previsto en el RGPD, que va acompañado del derecho de rectificación y cancelación y cuenta con la garantía ante la agencia de protección de datos competente²⁵.

⁽²⁵⁾ Artículo 15 y sigs. RGPD. Véase también artículo 13 Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

⁽²⁶⁾ Artículo 15.5 LTAIBG.

Cuando finalmente se facilita el acceso a información que contiene datos personales, es importante tener presente que la normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los datos obtenidos por medio del ejercicio del derecho de acceso²⁶.

De todos modos, la propia LTAIBG señala que, si se disocian los datos personales de la información solicitada de forma que no pueda ser posible la identificación de los afectados, no se aplicarán estos criterios. La disociación de los datos personales es aquel tratamiento de datos personales a partir del cual la información que se obtenga no se puede asociar a una persona identificada o identificable, es decir, que permita obtener un dato disociado.

Técnicas de anonimización

La disociación o anonimización persigue eliminar o reducir al mínimo los riesgos de reidentificación de los datos anonimizados manteniendo la veracidad de los resultados del tratamiento de estos, es decir, además de evitar la identificación de las personas, los datos anonimizados tienen que garantizar que cualquier operación o tratamiento que pueda ser realizado con posterioridad a la anonimización no suponga una distorsión de los datos reales (podéis ver sobre esto las orientaciones y garantías en los procedimientos de anonimización de los datos personales de la Agencia Española de Protección de Datos de 2016).

La anonimización se puede llevar a cabo utilizando diferentes técnicas. Según el Dictamen 05/2014 sobre técnicas de anonimización del Grupo de trabajo sobre protección de datos del artículo 29, se pueden utilizar técnicas de anonimización como por ejemplo la aleatorización (adición de ruido, permutación, privacidad diferencial), la generalización (agregación, anonimato k, diversidad de proximidad) y la pseudonimización (cifrado de clave secreta, función *hash*). Sin embargo, estas técnicas pueden generar riesgos de singularización (posibilidad de extraer de los datos registros que identifican a una persona), vinculabilidad (capacidad de vincular dos o más registros de una persona de una o varias bases de datos) o inferencia (posibilidad de deducir el valor de un atributo a partir de los valores del resto de los atributos).

(Grupo de trabajo sobre protección de datos del artículo 29, 2014)

Finalmente, en la medida en que la aplicación de los límites del derecho de acceso se tiene que realizar de forma proporcional a su objeto y finalidad de protección y atender a las circunstancias del caso concreto y tiene que ser justificada, si un límite afecta únicamente a una parte de la información solicitada, se facilitará el acceso restringido a aquellos datos que no se vean afectados por este, salvo que de ello resulte una información distorsionada o que no tenga sentido²⁷.

⁽²⁷⁾ Artículo 16 LTAIBG.

6. La participación a través de medios electrónicos

La participación es el segundo pilar de la contratación abierta.

La participación se traduce en la intervención de la ciudadanía en el diseño, la ejecución, el seguimiento y el control de la actividad de las administraciones públicas. La participación también facilita la colaboración ciudadana en el desarrollo de estas actividades, así como en el fomento de la integridad pública y la prevención de los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción. De este modo, desde la perspectiva de la contratación abierta, la participación va más allá de la intervención en un procedimiento administrativo como interesado o de la presentación de proyectos en las licitaciones públicas.

Portal de participación. Generalitat de Catalunya



Fuente: <https://participa.gencat.cat/?locale=es>.

La participación persigue acercar las administraciones públicas a los intereses, la experiencia y los conocimientos de la ciudadanía. La participación tiene un impacto positivo en la mejora de la confianza de la ciudadanía en las administraciones públicas. Asimismo, permite ajustar mejor los procedimientos de toma de decisiones a las necesidades sociales. Al final, la participación ciudadana permite incrementar la implicación ciudadana en la actividad de las administraciones públicas y en las políticas públicas (desde el diseño hasta el control, pasando por la ejecución y la evaluación).

En este sentido, la Ley 19/2014 reconoce que los ciudadanos pueden intervenir, de manera individual o colectiva, por medio de entidades de carácter representativo, en la definición y la aplicación de las políticas públicas²⁸. A la vez, la Administración pública tiene que fomentar la participación y la colaboración ciudadana en la toma de decisiones públicas y en el seguimiento y la evaluación de la aplicación de estas decisiones.

⁽²⁸⁾ Artículo 66 Ley 19/2014.

Los medios electrónicos pueden contribuir significativamente a la canalización de la participación ciudadana en las administraciones públicas. A estos efectos, las administraciones públicas tienen que habilitar canales e instrumentos de participación por medio de los portales de transparencia o de sus páginas web.

Decidim Barcelona

Decidim Barcelona es la plataforma digital de participación del Ayuntamiento de Barcelona. La plataforma digital es un conjunto de servicios de software accesibles desde cualquier terminal (ordenador, móvil, tableta u otros dispositivos) conectados a internet siguiendo estándares tecnológicos abiertos e interoperables. La plataforma se basa en los principios de transparencia, trazabilidad, integridad, unicidad verificada segura, confidencialidad y accesibilidad.

En la actualidad, otros municipios españoles y europeos también están utilizando la plataforma Decidim (por ejemplo, Helsinki, Lille, Nancy, Pamplona o Terrassa).

Las administraciones públicas también deben establecer procedimientos de participación y colaboración ciudadana en la elaboración de planes y programas de carácter general y en la definición de las políticas públicas más relevantes. La participación también se tiene que prever en relación con la elaboración de disposiciones generales.

Además de los canales mediante los cuales se vehicula la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, el gobierno abierto también debe permitir a la ciudadanía enviar a la Administración pública propuestas, sugerencias y opiniones sobre cualquier asunto en el que esta sea competente.

Una manifestación concreta del uso de los medios electrónicos para facilitar la participación ciudadana en las administraciones públicas la encontramos en los órganos colegiados.

Los órganos colegiados son aquellos órganos administrativos formados por tres o más miembros. Los órganos colegiados son una manifestación de los principios constitucionales de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y de coordinación entre las administraciones públicas.

La LRJSP apuesta por la generalización del uso de medios electrónicos para que estos se puedan constituir, celebrar sus sesiones, adoptar acuerdos, elaborar y remitir las actas de sus reuniones. La integración completa de los medios electrónicos en los órganos colegiados puede facilitar y fomentar la interacción y la participación de los miembros de los órganos colegiados.

Enlace recomendado

<https://www.decidim.barcelona/>

Lectura recomendada

Podéis ver un análisis detallado en Cerrillo i Martínez, 2017b.

Lectura recomendada

Véase preámbulo LRJSP.

La legislación básica considera como medios electrónicos válidos para ser usados por los órganos colegiados el teléfono, el correo electrónico, las audioconferencias y las videoconferencias. Además, los órganos colegiados también podrán utilizar cualquier medio electrónico que garantice la identidad de los miembros del órgano, el contenido e integridad de sus manifestaciones, el momento en el que se producen y la interactividad e intercomunicación entre estos en tiempo real. Asimismo, habrá que garantizar la disponibilidad de los medios durante la sesión del órgano.

La lectura de la regulación básica

La lectura de la regulación básica nos lleva a descartar el uso de aquellos medios electrónicos que no permitan la relación entre los miembros del órgano colegiado en tiempo real, por lo tanto, no serían posibles las reuniones asíncronas.

Los medios electrónicos pueden ser utilizados para la preparación de las sesiones de los órganos colegiados (elaboración del orden del día, citación de los miembros del órgano colegiado, difusión de información y documentación sobre los temas a tratar), el desarrollo de las sesiones (presentaciones, deliberaciones en sesiones síncronas, difusión y grabación de las sesiones), la adopción de los acuerdos por los órganos colegiados (cómputo de *quorum*, votación tanto en sesiones presenciales como a distancia), y también para la documentación de los actos colegiados (documentación de los acuerdos del órgano, redacción del acta y conformidad de los miembros y certificación de los acuerdos, difusión de la actividad de los órganos colegiados).

La LRJSP prevé que la convocatoria tiene que contener el orden del día, la documentación necesaria para la deliberación cuando sea posible y las condiciones en las que se celebrará la reunión. Asimismo, cuando la reunión del órgano se celebre a través de medios electrónicos, también tiene que indicar el sistema de conexión y, si procede, los lugares en los que estén disponibles los medios electrónicos necesarios para poder asistir y participar a distancia en la reunión. La convocatoria se tiene que remitir a los miembros del órgano colegiado por medios electrónicos²⁹.

⁽²⁹⁾ Artículo 17.3 LRJSP.

Cuando finalice una reunión, el secretario del órgano colegiado levantará el acta de cada sesión que se celebre, en la que se indicarán los asistentes, el orden del día de la reunión, el lugar y la hora en que se haya celebrado, los puntos principales de las deliberaciones desarrolladas y el contenido de los acuerdos adoptados.

La LRJSP introduce como novedad la posibilidad de que las sesiones que celebre el órgano colegiado puedan ser grabadas. En este caso, el secretario tiene que expedir un certificado de la autenticidad e integridad del fichero resultante de la grabación. La certificación, el fichero con la grabación y los documentos en soporte electrónico que se hayan utilizado durante la sesión podrán acompañar al acta. Cuando se grabe la sesión y la grabación acompañe al acta, no hará falta que esta recoja los puntos principales de las deliberaciones³⁰.

⁽³⁰⁾ Artículo 18 LRJSP.

Si el órgano colegiado opta por la grabación de las sesiones o si se utilizan documentos en soporte electrónico, se tienen que conservar de forma que se garantice la integridad y autenticidad de los ficheros electrónicos correspondientes. Asimismo, se debe garantizar el acceso a estos ficheros electrónicos por parte de los miembros del órgano colegiado.

Los acuerdos de los órganos colegiados pueden ser objeto de certificación. Esta certificación se tiene que expedir por medios electrónicos, salvo que el interesado manifieste expresamente lo contrario y no tenga obligación de relacionarse con las administraciones públicas por esta vía³¹.

⁽³¹⁾Artículo 17.7 LRJSP.

Abreviaturas

LTAIBG: Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

LRISP: Ley 37/2007, de 16 de noviembre, de reutilización de la información del sector público.

LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

RGPD: Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de los datos personales y a la libre circulación de estos datos, y por el cual se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

Bibliografía

- Cerrillo i Martínez, A.** (2012). «The re-use of public sector information in Europe and its impact on transparency». *European Law Journal* (núm. 18, vol. 6, págs. 770-792).
- Cerrillo i Martínez, A.** (2014). «Los principios de datos abiertos en la legislación española». *Revista de Internet, Derecho y Política* (núm. 19, págs. 62-77).
- Cerrillo i Martínez, A.** (2017a). «El difícil equilibrio entre transparencia pública y la protección de datos personales». *Cuadernos de Derecho Local* (núm. 45).
- Cerrillo i Martínez, A.** (2017b). «Los órganos colegiados». En: C. Velasco Rico (ed.). *Reflexiones sobre la reforma administrativa de 2015. Análisis crítico de las Leyes de Procedimiento Administrativo Común y de Régimen Jurídico del Sector Público*. Madrid: Marcial Pons.
- Cerrillo i Martínez, A.; Casadesús de Mingo, A.** (2018). «El impacto de la gestión documental en la transparencia de las Administraciones públicas: la transparencia por diseño». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (núm. 19, págs. 6-16). Doi:10.24965/gapp.v0i19.10515.
- Cerrillo i Martínez, A.; Galán Galán, A.** (2007). *Qualitat i responsabilitat en la difusió d'informació pública a Internet*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya / Generalitat de Catalunya.
- Comisión Europea** (2011). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre Datos abiertos. Un motor para la innovación, el crecimiento y la gobernanza transparente - COM(2011) 882 final*.
- Cotino Hueso, L.** (2013). «Derecho y "Gobierno Abierto". La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las administraciones públicas. Propuestas concretas». *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública* (núm. XIV, págs. 51-92).
- Cruz-Rubio, C. N.** (2014). *Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas*. Washington: Organización de los Estados Americanos.
- Fung, A.; Graham, M.; Weil, D.** (2007). *Full disclosure. The perils and promise of transparency*. Nueva York: Cambridge University Press.
- García Costa, F. M.** (2014). «El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno». En: J. Valero Torrijos; M. Fernández Salmerón (eds.). *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información* (págs. 483-504). Cizur Menor: Thomson-Aranzadi.
- Guichot Reina, E.** (2014). «El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno». En: C. Barrero; A. Descalzo; E. Guichot; C. Horgué; A. Palomar (eds.). *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/29013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos.
- Lee, G.; Kwak, Y. H.** (2012). «An Open Government Maturity Model for Social Media-based Public Engagement». *Government Information Quarterly* (núm. 29, págs. 492-503).
- Mir Puigpelat, O.** (2017). «Las autoridades autonómicas de garantía del derecho de acceso. Una aproximación crítica a su diseño institucional». En: A. Troncoso Reigada (ed.). *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* (págs. 1823-1851). Madrid: Civitas-Thomson.
- Noveck, B.** (2011, 7 abril). «What's in a Name? Open Gov and Good Gov». *Huffington Post*.
- Síndic de Greuges** (2018). *Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern*. Disponible en: http://www.sindic.cat/site/unitFiles/5526/Informe%20transparencia_17_cast_def_reduit.pdf.