

El derecho de acceso a la información pública desde el prisma constitucional

The right of access to public information from the constitutional perspective

María Dolores Montero Caro

d22mocam@uco.es

Universidad de Córdoba (España)

Resumen

Pese a que la ciudadanía, en algunos países de nuestro entorno, ya gozaba en el siglo XX de tímidas medidas para conocer información en poder de las Administraciones y gobiernos, no fue hasta comienzos del siglo XXI cuando en el continente europeo comenzó a surgir el debate de si este derecho de acceso a la información pública debía ser considerado como derecho fundamental y, por tanto, merecedor de la protección que ello conlleva.

En una sociedad, como la nuestra, donde prima el conocimiento, se ha llevado a cabo una transformación normativa que ha permitido acercar la información pública a la ciudadanía, ya sea de forma directa proporcionada por la Administración, o bien, ejerciendo el derecho de acceso reconocido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Palabras clave

Derecho de acceso a la información; transparencia; leyes de libertad de información; sociedad de la información.

Abstract

Despite the fact that citizens in some countries around us already enjoyed, in the 20th century, timid measures to find out about information held by administrations and governments, it was not until the beginning of the 21st century that the debate began on the European continent as to whether this right to access public

information should be considered a fundamental right and, therefore, worthy of the protection it entails.

In a society like ours, where knowledge is a priority, a regulatory transformation has been carried out that has allowed public information to be brought closer to citizens, either directly provided by the Administration, or by exercising the right of access recognised in Law 19/2013, of 9 December, on transparency, access to public information and good governance.

Keywords

Right of access to information; transparency; freedom of information laws; information society.

Recibido: 7/12/2020

Aceptado: 15/12/2020

DOI: <https://dx.doi.org/10.5557/IIMEI11-N21-042058>

Descripción propuesta: Montero Caro, María Dolores 2020. El derecho de acceso a la información pública desde el prisma constitucional. *Métodos de Información*, 11(21), 42-58

1. Introducción

En el presente estudio se pretende hacer un esbozo del conocido como derecho de acceso a la información pública, tan en auge en la última década y, más concretamente, en nuestro país desde la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (España 2013).

La expresión “el conocimiento es poder” (*scientia potestas est*) pronunciada por Francis Bacon en 1597 es, cuatro siglos más tarde, una ecuación perfectamente extrapolable a la realidad actual (Rodríguez García 2001). Este “poder” ha sido usado a lo largo de la historia reciente como un instrumento capaz, entre otras cuestiones, de incidir en unos resultados electorales, de provocar la dimisión de altos cargos públicos e incluso, más recientemente, de contrastar información para evitar la difusión de *fake news*. Sin ahondar más en esta cuestión, baste aquí apuntar, por actual, la reciente polémica relativa a la

lucha contra la desinformación con la Orden PCM/1030/2020, de 30 de octubre, por la que se publica el Procedimiento de actuación contra la desinformación aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional (España 2020).

Esta fortaleza de todo lo concerniente a la información en general y a la pública en particular, ya se vislumbraba en la década de los setenta cuando se hablaba de la nueva sociedad de la información como aquella realidad posindustrial cuyos ejes principales se basaban en el progreso tecnológico y el conocimiento teórico, adquiriendo así mayor protagonismo los trabajadores cualificados (Bell 1973).

Sin embargo, es muy frecuente que se empleen indistintamente los términos sociedad de la información y sociedad del conocimiento para referirse a esta transformación social. En este punto, entendemos que lo que verdaderamente ha originado un profundo cambio, tanto en la estructura económica como social, ha sido la velocidad con la que se genera y la rapidez con la que se transmite el nuevo conocimiento. En efecto, este progreso está directamente vinculado a la incorporación a nivel global de las nuevas tecnologías de la información (TIC, en adelante) que han coadyuvado a la propagación del conocimiento y la información.

Por ello, se puede afirmar que el concepto de sociedad del conocimiento prioriza a la persona como actor social en un contexto concreto, siendo la información un instrumento necesario para el avance de ésta.

Desde un prisma meramente constitucionalista, no debemos confundir el derecho genérico a la información, plasmado como derecho fundamental en el artículo 20.1.d) CE, del derecho de acceso a la información pública que, si bien gran parte de la doctrina jurídica considera que forma parte de éste, finalmente ha sido encuadrado para su desarrollo legislativo en el artículo 105. b) CE, y, por tanto, al margen de los derechos fundamentales, tal y como se detallará en los siguientes apartados (España 1978).

2. Configuración del derecho de acceso a la información pública a nivel internacional

El derecho de acceso a la información pública fue reconocido por el Comité de Derechos Humanos de la ONU como derecho fundamental en 2011 a raíz del Dictamen del caso *Nurbek Toktakunov vs. Kirguistán*, como parte integrante del artículo 19. 2º del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, en adelante) (Troncoso 2017). Asimismo, el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (DUDH, en adelante) reconoce como elemento esencial incluido dentro del derecho a la libertad de expresión, el derecho de buscar, recibir y difundir las informaciones y opiniones por cualquier medio. Cabe destacar en este punto que, realmente, la idea inicial residía en ligar la libertad de expresión y de información al mundo periodístico, tal y como se desprende de la Comunicación núm. 633/1995, *Robert W. Gauthier vs. Canadá*.

Si atendemos a la literalidad del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH, en adelante) vemos que se limita a reconocer la libertad de expresión, sin mención expresa al derecho a recibir o buscar información. De este modo, no era de extrañar que, en un primer momento, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH, en adelante) fuera reticente a la interpretación del art. 10 del CEDH como derecho de acceso a la información pública. No obstante, finalmente el propio TEDH acabó cediendo y ampliando dicha interpretación a raíz de la sentencia (STEDH) en el caso *Sdruženi Jihočeské Matky vs. la República Checa*, de 10 de julio de 2006. Concretamente, la ONG *Sdruženi Jihočeské Matky* consideraba que su derecho a recibir documentación pública había sido violado al no recibir por parte de las autoridades estatales checas la información requerida sobre una planta de energía nuclear. En este contexto, el Tribunal admitió que el no haber proporcionado dicha información “constituía una injerencia en el derecho del demandante a recibir información” (Caso *Sdruženi Jihočeské Matky vs. República Checa*, recurso núm.19101/0, STEDH de 10 de julio de 2006. (§1).

Al mismo tiempo y, en la misma línea, podemos situar el pronunciamiento del TEDH en el caso *Magyar Helsinki Bizottság vs. Hungría* (recurso núm. 18030/11, STEDH de 8 de noviembre de 2016), a raíz del cual consideró que, ante la negativa del Estado de entregar una determinada información, “el interés público de la información era mayor que la necesidad de proteger

dicha información y, por tanto, la restricción a su acceso había violado el art. 10 CEDH” (Cabrera Martín 2017: 329).

El Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 introduce salvedades a ese derecho de libertad de expresión e información, entre los que se encuentran: la necesidad de garantizar la seguridad nacional, la integridad territorial y seguridad pública, la defensa del orden y prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, la no divulgación de informaciones confidenciales, o la garantía de la autoridad e imparcialidad del poder judicial. En esta misma línea, la Asamblea General de las Naciones Unidas señaló de igual forma que los límites a este derecho deberían ser fijados por ley, basándose en el respeto de los derechos y reputación de los demás, así como en la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.

Una mención especial merece el papel de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU creando, en primer lugar, en 1993 la Relatoría Especial para la Libertad de Opinión y Expresión (Resolución 1993/45, de 5 de marzo de 1993) que en 1998 publicó un informe en el que constataba “la obligación positiva de los Estados para asegurar el acceso a la información, particularmente respecto a la información que está en manos del Gobierno” (Informe del Relator Especial sobre promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión. ONU. Doc. E/CN. 4/1998/40, de 28 de enero de 1998). De modo similar, pero dando un salto hacia adelante, el informe del año 2000 calificó, por vez primera, el acceso a la información como “derecho fundamental” (Informe del Relator Especial sobre promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión. ONU. Doc. E/CN. 4/2000/63, de 18 de enero de 2000). En consecuencia, en noviembre de ese mismo año, los relatores, junto con instituciones públicas y privadas, firmaron en Perú los Principios de Lima sobre derecho de acceso a la información.

Por su parte, el Comité de Ministros del Consejo de Europa (CdE, en adelante) aprobó la Recomendación (2002) 2E de 21 de febrero de 2002 sobre el acceso a documentos oficiales detallando las normas mínimas de acceso a la información que posteriormente inspiró el Convenio sobre acceso a los documentos públicos (Convenio núm. 205 del CdE), aprobado por el Comité

de Ministros del CdE el 27 de noviembre de 2008 y abierto a la adhesión de los Estados Miembros desde el 18 de junio de 2009. En este punto, es importante tener presente que, a la fecha de redacción de este estudio, España sigue sin adherirse a dicho Convenio; si bien es cierto que, en la apertura del V Congreso Internacional de Transparencia celebrado a finales de septiembre y comienzos de octubre de 2020, la ministra de Política Territorial y Función Pública, Carolina Darias San Sebastián, anunció la tramitación para que el reino de España se adhiera en los próximos meses al mismo.

En el ámbito de la Unión Europea, con la ratificación del Tratado de Lisboa (TUE, en adelante), y en virtud de lo dispuesto en su artículo 6.1, entra en vigor la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE, en adelante), con carácter vinculante para todos los Estados miembros (artículo 6.2 TUE) incorporándose, por ende, al Derecho de la UE como verdaderos principios generales (art. 6.3 TUE). En consecuencia, el derecho de acceso a la información deviene en derecho fundamental a tenor de la literalidad del artículo 41 de la CDFUE sobre derecho a una buena administración, comprendiendo “el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial”. Así pues, nos encontramos con un derecho individual que requiere la existencia de un expediente previo que afecte al individuo que demanda la información. De forma análoga, cabe destacar igualmente, el reconocimiento como derecho fundamental del acceso a los documentos de las instituciones europeas (artículo 42 de la CDFUE), que encuentra su homólogo en el artículo 15.3 del TFUE, según el cual “todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con el presente apartado”. Con esta nueva redacción se amplía el derecho de acceso, ya que el derogado artículo 255 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea sólo lo admitía para los documentos de las instituciones europeas. Las evidencias anteriores sugieren, siguiendo la tesis de Cotino (2017a: 281), que el acceso a la información, poco a poco, se ha ido conformando como un derecho subjetivo a partir del derecho a buscar información, integrado en los derechos fundamentales de libertad de expresión e información.

3. Los antecedentes a la normativa sobre transparencia: las leyes de libertad de información

En la actualidad, el conocido comúnmente como “derecho a saber” de la ciudadanía se considera consustancial al propio concepto de democracia. Sin embargo, podemos situar su antecedente histórico reciente en las conocidas como leyes de libertad de información (FOIA, en adelante por sus siglas en inglés, Freedom Of Information Acts).

El país pionero en reconocer este derecho de acceso a la información fue Suecia en el año 1766 con la aprobación de la ley de libertad de prensa, Freedom of Press Act, impulsada por el político y sacerdote Anders Chydenius. Sin embargo, pasaron cerca de dos siglos para volver a encontrar una nueva ley de acceso a la información, en este caso en Finlandia, concretamente en el año 1951.

Ya en el siglo XX, encontramos la aprobación en 1966 de la FOIA estadounidense, que sirvió de carácter inspirador para las posteriores leyes de transparencia europeas. Asimismo, entre los países que aprobaron normativa sobre acceso a la información en esta etapa, a la que se ha venido a designar como “primera ola de legislaciones sobre acceso a la información”, encontramos: Dinamarca y Noruega, en 1970; Francia y Países Bajos, en 1978; Australia, Nueva Zelanda y Canadá, en 1982; y a finales de los 80, países como Colombia, Grecia y Austria (Ackerman y Sandoval – Ballesteros, 2006).

La caída del muro de Berlín en 1989, unido al mayor interés ciudadano sobre cuestiones referentes a medioambiente, sanidad, o rendición de cuentas de los cargos públicos, dio lugar a una etapa de proliferación de normas sobre acceso a la información a finales de los noventa y comienzos de la década del 2000. En este contexto, se sitúan los países de la antigua Unión Soviética, quienes con vistas a formar parte de la Unión Europea y del Consejo de Europa, y de distanciarse de anteriores regímenes, legislaron en pro de un gobierno más abierto. En concreto, cabe destacar las normas aprobadas al respecto, en Uzbekistán (1997), Letonia (1998), Georgia (1999), Lituania (2000), Estonia (2000) y Moldavia (2000).

Algo similar ocurrió en Latinoamérica y los países del Caribe en los primeros años del siglo XXI, siendo México uno de los primeros países en aprobar una ley en materia de acceso a la información pública (la llamada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002), seguida de Perú (2002), Argentina (2002), Panamá (2002), República Dominicana (2004), Jamaica (2002), Ecuador (2004), Honduras (2006), Nicaragua (2007), Chile (2008), Guatemala (2008), Uruguay (2008), y las más recientes de El Salvador y Brasil de 2011.

En este período también aprobaron normas sobre acceso a la información países como Islandia y Corea del Sur en 1996, Tailandia e Irlanda en 1997, Albania en 1999, Israel en 1998, República Checa y Japón en 1999, así como Eslovaquia y Sudáfrica en 2000, entre otras. En este punto, resulta muy llamativo que países que gozan de una dilatada salud democrática como Suiza, Alemania y, sobre todo España, hayan tardado tanto en legislar sobre esta materia (Guichot 2011).

Siguiendo el precedente inspirador estadounidense, la primera FOIA fue redactada en 1966 por el Gobierno de Lyndon Johnson, y entró en vigor el 5 de julio de 1967, habiendo sido objeto de numerosas reformas. En ella se garantiza a los ciudadanos el derecho a acceder a información del gobierno federal, salvo que dicha información se encuentre protegida contra la divulgación pública. La FOIA también exige que las agencias hagan públicas automáticamente ciertas informaciones, incluidos los registros y grabaciones solicitados con frecuencia. Encontramos por tanto una similitud en el objeto de la Ley estadounidense, con la ley española 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, puesto que ambas normas regulan tanto la llamada publicidad activa (transparencia) como la publicidad pasiva o acceso a la información (Montero Caro 2020, p. 95).

4. Acceso a la información y transparencia en España

4.1 La transparencia como pilar del gobierno abierto

Como indica D'Auria (1990), la regla es la transparencia y la excepción es el secreto porque la democracia es, por definición, el gobierno del poder público

en público. La visibilidad de actuación del poder público debe ser un elemento consustancial de un Estado que se erige como democrático, a contrario sensu de la opacidad propia de regímenes dictatoriales. En una democracia representativa sana la transparencia es un pilar esencial: en cuanto derecho de acceso de los ciudadanos a toda aquella información pública sin la cual no es posible una auténtica rendición de cuentas de gobernantes a gobernados. Y es que, en consonancia con Troncoso (2017), consideramos que sin auténtica transparencia no es posible la exigencia de responsabilidades políticas e incluso jurídicas a los políticos y gestores públicos, por la sencilla razón de que los ciudadanos no tienen información suficiente para reclamarlas, ni los políticos y gestores públicos tienen incentivos suficientes para rendirlas, más allá de los que les exija su conciencia o el juego de la competencia partidista. Por este motivo, la rendición de cuentas es, junto con los sistemas de contrapesos o «check and balances» propios de las democracias de calidad, uno de los pilares fundamentales de una democracia representativa. En esta misma línea se expresaba Bobbio (1985) al afirmar que el grado de democracia de un Estado podía medirse según la extensión del poder visible respecto del invisible. Una materialización de esta transparencia pública, ya implantada desde hace siglos, se refleja, por ejemplo, en la publicación de las sesiones parlamentarias como herramienta que permite dar a conocer a la ciudadanía los debates y decisiones de aquellos que les representa.

Tal y como se ha señalado anteriormente, la preocupación por introducir en las sociedades democráticas avanzadas medidas de transparencia no es algo novedoso. En este sentido, un primer auge normativo tuvo lugar en el mundo anglosajón en la segunda mitad del siglo XX con la implantación de los conocidos como sistemas de *checks and balances* en Reino Unido cuyo objetivo radicaba en evitar posibles extralimitaciones del poder público. Así pues, entre los contrapesos necesarios podemos citar, entre otros, los que hacen referencia a la necesidad de crear instituciones fuertes que rindan cuentas, o el desarrollo de mecanismos reales que faciliten la puesta en práctica del principio de transparencia.

Aunque ya se aludía al concepto de gobierno abierto a mediados del siglo XX (Parks 1957), el significado actual que ha sido finalmente desarrollado normativamente en la mayoría de los países es el que tiene su origen en el memorándum sobre transparencia y gobierno abierto redactado por el, por

entonces, recién elegido presidente de los Estados Unidos de América, Barack Obama. En el mismo se dejaba patente cuáles eran los tres pilares en los que se sustentaba la idea de gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración.

En este contexto, nos centraremos a continuación en el pilar de la transparencia, por ser ésta la forma de “poner a disposición de la ciudadanía información visible y manifiesta que, al ser de interés común y estar disponible para todos, tiene un carácter colectivo [...] derivando en mejoras tanto de los procesos de rendición de cuentas como de las vías para controlar a los poderes públicos” (Wences Simón 2018, p. 1994).

4.2 Debate sobre su configuración como derecho o principio

El derecho de acceso, considerado un pilar fundamental de las democracias representativas, fue introducido por el legislador para implementar algunas garantías para los ciudadanos. En primer lugar, representa una especificación del derecho más amplio a la información, que se basa constitucionalmente en las reglas que garantizan el pleno desarrollo de la persona humana, la igualdad, la soberanía popular, la participación en la organización del país. En segundo lugar, el derecho de acceso tiene por objeto garantizar una actividad administrativa más eficiente, efectiva e imparcial, permitiendo una protección más precisa de los derechos de los ciudadanos e intereses subjetivos y constituyendo una medida adicional para el control democrático sobre el funcionamiento de los órganos administrativos, es una forma de condicionar la acción de las autoridades públicas que debe abordarse de manera transparente a los fines sociales identificados por la Constitución (Zuchetti 1992, p. 66).

La transparencia se configura como un principio de actuación de la Administración, siendo el derecho de acceso a la información su manifestación más importante, aunque no la única. En las primeras líneas de este estudio ya se constató el carácter de derecho fundamental del acceso a la información pública (artículo 41 CDFUE), así como del derecho de acceso a los documentos de las instituciones europeas (artículo 42 CDFUE), lo cual

sitúa a la transparencia como el principio que permite hacer efectivo el “derecho a saber” de la ciudadanía, impregnando así de calidad democrática la actuación pública.

Desde la generalización del uso de internet y de las tecnologías de la información en todos los ámbitos de la vida pública y privada, son numerosas las voces que se han pronunciado a favor de una nueva regulación de derechos humanos: los derechos de cuarta o nueva generación (Suñe Llinás, 2008). En tal sentido, se entiende necesario una nueva protección más global de los derechos humanos “en los que la universalización del acceso a la tecnología, la libertad de expresión en la red y la libre distribución de la información juegan un papel fundamental” (Bustamante Donas 2001, p. 3).

Al referirnos a derechos de cuarta o nueva generación los vinculamos de forma directa y constante a la libertad de información en el marco de la sociedad red (Castells 2006), sin embargo, no situamos a la transparencia como derecho, sino como principio general del Derecho que debe informar al ordenamiento jurídico y, por ende, a otros derechos. Según la teoría pronunciada por Castells (2006), en una sociedad red las estructuras sociales se organizan en torno a redes de información que procesan, almacenan y transmiten información sin restricciones de distancia, tiempo ni volumen. Este modelo social se asienta en la interacción de la tecnología de digitalización de la información y la ingeniería genética, así como la evolución histórica de las sociedades avanzadas a finales del siglo XX.

Sin duda, el principio de transparencia, por su propia naturaleza jurídica no puede ser ejercido de forma individual por un individuo, ya que también involucra al conjunto de los poderes públicos siendo el principal objetivo conseguir un buen gobierno, entendiendo como tal y, siguiendo la tesis de Castellanos (2020), como “aquel que promueve instituciones formales e informales que fomentan la transparencia, la rendición de cuentas, la efectividad, la coherencia, la imparcialidad y la participación, al objeto de garantizar la integridad de los gobernantes y su servicio al interés general”. De ahí que se considere que el acceso a la información de lo que se hace es fundamental para poder valorar la acción de la representación política. Si el acceso no es fácil o si las instituciones representativas no son suficientemente transparentes, mostrando qué, cómo y por qué se hace lo que se hace, se

disminuyen las posibilidades de participación y seguimiento de la acción pública.

Desde la segunda mitad del siglo XX la incorporación de la transparencia como principio inspirador de la actuación de los poderes públicos ha sido un asunto prioritario en las agendas políticas de la mayor parte de los gobiernos democráticos, protagonizando así, un auge en la aprobación de leyes sobre transparencia o acceso a la información pública.

4.3 Reconocimiento de la transparencia en nuestro ordenamiento jurídico

No existe en nuestra Constitución ningún precepto que aluda expresamente a la transparencia. Sin embargo, la doctrina, la jurisprudencia y el propio legislador han considerado que sí se encuentra implícita dentro del contenido de otros derechos o principios, entre los que se encuentran, por ejemplo, el derecho a la libertad de expresión (art. 20.1 CE); a la participación ciudadana (art. 23 CE) o el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos (art. 105. b CE). Todo ello, sin olvidar nuestra definición como Estado social y democrático de derecho (art. 1 CE), o el propio principio de publicidad de las normas (art. 9.3 CE) y todo lo concerniente a la normativa sobre protección de datos personales (Ramón Fernández 2020).

La no inclusión de la palabra transparencia en nuestro texto constitucional se debe meramente a una cuestión histórica y social. En la España de 1978 el uso de las nuevas tecnologías de la información no gozaba del impacto actual. Asimismo, tampoco se daba la misma demanda de conocimiento e información pública por parte de la ciudadanía. De ahí que la implementación del principio de transparencia no fuera una cuestión de urgencia normativa.

Aunque, como a continuación veremos, la regulación de la transparencia es prácticamente reciente en nuestro ordenamiento jurídico, sí conviene recordar que, pese a ello, ya existían normas en nuestra etapa democrática que habían hecho alusión a este principio, véase el caso, por ejemplo, de la ley 7/1985, de 2 de diciembre, Reguladora de las Bases de Régimen Local o la ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, entre otras.

La ley estatal vigente que regula esta materia es la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG, en adelante), aprobada como desarrollo del artículo 105.b) de la Constitución (acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos), motivo por el cual no recibe la consideración de ley orgánica, al no tratarse del desarrollo de ningún derecho fundamental.

Precisamente, su configuración como derecho fundamental o no, supuso un interesante debate doctrinal pues, en este sentido y, en virtud de la cláusula de apertura del art. 10.2 CE, un amplio sector doctrinal ha entendido posible la extrapolación a nuestro sistema constitucional del derecho de acceso a la información pública recogido en la CFDUE (Guichot 2014) y (Cotino, 2017b). Mientras que, por su parte, autores como Villaverde (2019b) consideran que no es posible incorporar el principio de transparencia o el derecho de acceso a los documentos públicos por mandato del artículo 10.2 CE.

La aprobación en nuestro país de una norma sobre transparencia y acceso a la información pública a finales de 2013 ha sido tardía en comparación con el resto de países europeos. Esta tardanza ha favorecido la sensación generalizada de falta de control de las instituciones y cargos públicos que, en los peores casos, ha provocado situaciones de corrupción.

La LTAIBG consta de cuarenta artículos distribuidos en un Título preliminar, tres Títulos, ocho disposiciones adicionales y nueve finales. Ya en el objeto de la ley, plasmado en el artículo primero y único que conforma el Título Preliminar, se indica de forma expresa la voluntad de ampliar, regular y garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la información pública. Por su parte, el legislador, en el Título I, muestra su intención de marcar una clara diferencia entre las dos visiones de publicidad de la información pública. De este modo, este primer Título denominado “transparencia de la actividad pública”, se subdivide en dos capítulos; el primero de ellos regulador de la publicidad activa (publicación de la información de forma proactiva por parte de las instituciones y organismos públicos) mientras que el segundo de los capítulos se dedica en exclusividad al derecho de acceso a la información pública, también conocido con el nombre de publicidad pasiva.

En este punto, conviene destacar que además de la norma estatal, las comunidades autónomas cuentan con sus propias normas sobre transparencia, de ahí que cada Administración haya incorporado una web específica (portales de transparencia) desde la cual poder acceder a los datos públicos (publicidad activa) y realizar una solicitud de acceso a información pública (publicidad pasiva). En este sentido, es interesante la aportación dada por Giménez (2017) quien considera que debería existir una auditoría en la gestión de la transparencia del sector público, más allá de la labor propia del Consejo de Transparencia, pues “una auditoría podría demostrar, independientemente de la información que la corporación ha decidido plasmar en la web, el grado de cumplimiento de la normativa jurídica, y la accesibilidad real de los ciudadanos a la información del sector público”.

5. Conclusiones

Una primera conclusión extraíble de este estudio es la referente a la íntima conexión, y en algunos casos confusión, entre conocimiento e información. Tal es la evidente y estrecha relación terminológica, que se complementan entre sí, pudiendo afirmarse que la información, entendida desde un punto de vista genérico, se convierte en poder, siempre y cuando sea capaz de transformarse en conocimiento.

Estrictamente hablando, el derecho de acceso no es una forma de participación, pero es instrumental con respecto a la protección de otros derechos o intereses. Pero ¿son los ciudadanos conocedores de las posibilidades y herramientas a su disposición para acceder a la información pública? Pues bien, si consultamos las estadísticas sobre solicitudes realizadas en los distintos portales de transparencia (estatales y autonómicos) nos daremos cuenta de que en la mayor parte de los casos el interés siempre ha surgido, o bien del ámbito periodístico, o bien de organismos y/o asociaciones vinculadas con una temática concreta o con la transparencia en general. Ante este panorama, se hace necesario incidir en la importancia de una mayor formación democrática no sólo de los cargos públicos, sino de toda la ciudadanía, que conllevará indudablemente a garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales (Objetivo de Desarrollo Sostenible, OCDS 16.10. Agenda 2030).

Por último, conviene también hacer una referencia a la situación de pandemia mundial que estamos atravesando en este convulso año 2020, que además de afectar a multitud de aspectos sanitarios, económicos y sociales, también ha incidido de forma más que notable en la opacidad del sistema de acceso a la información pública y transparencia, cuando precisamente más demandaba la ciudadanía datos públicos referentes tanto a los datos epidemiológicos, o sobre cuestiones de gran trascendencia como quiénes componen los comités de expertos que gestionan las decisiones adoptadas durante la vigencia de los diferentes estados de alarma y fases de desescalada. La transparencia no debe ser suspendida en épocas excepcionales, precisamente esa excepcionalidad tiene que conllevar una priorización del principio de transparencia.

6. Bibliografía

- ACKERMAN, J.M.; SANDOVAL-BALLESTEROS, I.E., 2006. The global explosion of freedom of information laws. *Administrative Law Review*, 58 (1). pp. 85-130. ISSN 0001-8368.
- BELL, D., 1973. *Advenimiento de la sociedad post-industrial*. Madrid: Alianza. ISBN 84-206-2149-8.
- BOBBIO, N., 1985. *El futuro de la democracia*. Barcelona: Plaza y Janés. ISBN 10: 8401332869.
- BUSTAMANTE DONAS, J., 2001. Hacia la cuarta generación de Derechos Humanos. repensando la condición humana en la sociedad tecnológica, *CTS+I. Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*, 1, ISSN 1681-5645.
- CABRERA MARTÍN, M., 2017. Crónica de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 58, pp. 1107-1134. ISSN 1138-4026. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.58.09>.
- CASTELLANOS CLARAMUNT, J., 2020. *Participación ciudadana y buen gobierno democrático. Posibilidades y límites en la era digital*. Madrid: Marcial Pons. ISBN 9788491237983.
- CASTELLS, M., 2006. *La Sociedad Red: una visión global*. Madrid: Alianza Editorial. ISBN 978-84-206-4784-5.
- CONSEJO DE EUROPA. *Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Roma, 04/11/1950. [Consulta: 26 de noviembre 2020]. Disponible en: https://www.echr.coe.int/documents/convention_spa.pdf.
- CONSEJO DE EUROPA. *Convenio sobre el acceso a los documentos públicos*, 18/06/2009. [Consulta: 26 de noviembre 2020]. Disponible en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convencion_consejo_europeo.pdf.

- COTINO HUESO, L., 2017. El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental. *Teoría y realidad constitucional*, 40, pp. 279-316. ISSN 1139-5583. DOI: <https://doi.org/10.5944/trc.40.2017.20910>.
- D'AURIA, G., 1990. Trasparenze e segreti nell'Amministrazione italiana. *Politica del diritto*, 1, pp. 93-121.
- ESPAÑA, 1978. Constitución española. *BOE* [en línea], núm. 311, de 29/12/1978 [Consulta: 26 de noviembre de 2020]. Disponible en: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)
- ESPAÑA, 2013. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *BOE* [en línea], núm. 295, de 10/12/2013. [Consulta: 26 de noviembre 2020]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>.
- ESPAÑA, 2020. Orden PCM/1030/2020, de 30 de octubre, por la que se publica el Procedimiento de actuación contra la desinformación aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional. *BOE* [en línea], núm. 292, de 05/11/2020. [Consulta: 29 de noviembre de 2020]. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-13663.
- GIMÉNEZ CHORNET, V., 2017. La auditoría en la gestión de la transparencia del sector público. *Métodos de Información*, 8(15), pp. 111-123. ISSN 2173-1241. DOI: <https://doi.org/10.5557/IIMEI8-N15-111123>
- GUICHOT REINA, E., 2011. Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas. [Consulta: 24 de noviembre de 2020]. *Laboratorio de Alternativas*, Documento de trabajo 170/2011, ISBN 978-84-92957-67-5. Disponible en: http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/a1d04f2c5f4e94e441966c1b79f39fa3.pdf.
- GUICHOT REINA, E., 2014. *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos. ISBN 978-84-309-6166-5.
- MONTERO CARO, MD., 2020. *Gobierno abierto como oportunidad de cambio*. Madrid: Dykinson. ISBN: 978-84-1324-858-5.
- ONU, 1948. *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 10 diciembre 1948, núm. 217 A (III), [Consulta: 25 de noviembre de 2020]. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/47a080e32.html>.
- ONU, 1966. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966*. Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 999, p. 171, [Consulta: 25 de noviembre de 2020]. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5c92b8584.html>.

- ONU, 2015. *Resolución A/RES/70/1 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 25 de noviembre de 2015. [Consulta: 25 de noviembre de 2020]. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), 1969. *Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"*, 22 noviembre 1969, [Consulta: 25 de noviembre de 2020]. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/57f767ff14.html>.
- PARKS, W., 1957. The Open Government Principle: Applying the right to know under Constitución. *The George Washington Law Review*, 26(1), pp. 1-22.
- PERÚ, 2000. *Principios de Lima sobre derecho de acceso a la información*. [Consulta: 27 de noviembre de 2020]. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=158&IID=2>
- RAMÓN FERNÁNDEZ, F., 2020. El acceso a los datos y contenidos gestionados por prestadores de servicios de la sociedad de la información de personas fallecidas: análisis de los límites. *Métodos de Información*, 11(20), pp. 59-87. ISSN: 2173-1241. DOI: <https://dx.doi.org/10.5557/IIMEI11-N20-059087>.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, J.M., 2001. Scientia Potestas Est. Knowledge is Power: Francis Bacon to Michel Foucault. *Neobelicon* 28, pp. 109-121. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1011901104984>.
- TRONCOSO REIGADA, A., (dir.) 2017. *Comentario a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Madrid: Civitas. ISBN 978-84-9135-920-3.
- UNIÓN EUROPEA, 2000. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. (2000/C 364/01). [Consulta: 26 de noviembre 2020]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., 2019. El marco constitucional de la transparencia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 116, pp. 167-191. ISSN 0211-5743. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.116.06>.
- WENCES SIMON, M.I., 2018. Transparencia. “la luz del sol como el mejor desinfectante”. En: E. GÓNZALEZ HERNÁNDEZ, R. RUBIO NÚÑEZ y B. PENDÁS GARCÍA coords. *España constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas*. Madrid: CEPC, tomo 3, pp. 1989-2003. ISN 9788425917639.
- ZUCHETTI, A., 1992. *La partecipazione del cittadino nelle autonomie local*. Milán: Giuffrè. ISBN 9788814038778.