

Número 8 - Año 6 (Enero-Diciembre 2017)
Facultad de Ciencias de la Información
Universidad Complutense de Madrid
Artículo bajo la licencia *Creative Commons*

Teorías y teoremas sobre la transparencia de datos en la Unión Europea

Autor: Ana María Zaharúa

Universidad / Institución / Centro: Universidad Complutense de Madrid

Páginas: 70-78

Descriptor: Transparencia, datos, Unión-Europea.

País: España

Ciudad: Madrid

Contacto: azahara@ucm.es

Resumen: El desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), las iniciativas de políticas de gobierno abierto u *open government*, el asentamiento de la sociedad digital, etc., son solo algunos de los factores que han propiciado el avance de un extenso corpus iuris de leyes de transparencia y de acceso a la información pública en el seno de la Unión Europea. En este trabajo, fundamentalmente descriptivo, se exponen las principales características del concepto de transparencia, partiendo de una visión global sobre el término, hasta llegar a mostrar las principales apreciaciones del Convenio del Consejo de Europa sobre el derecho de acceso a los documentos públicos, y por ente, teniendo como ejemplo el Portal de Datos abiertos de la Unión Europea, todo ello, con el objetivo de que el lector, pueda hacerse una idea, al menos general, sobre las teorías y los teoremas que giran en torno a la transparencia de datos en la Unión Europea.

Palabras claves: Transparencia, datos, Unión Europea.

Abstract: The development of Information and Communication Technologies (ICT), open government policy initiatives or open governance, the establishment of the digital society, etc. are just some of the factors that have led to the development of an extensive corpus iuris of laws of transparency and access to the public information at the European Union.

The main features of the concept of transparency, based on a global vision of the term, are presented in this des-

criptive work, with the objective to show the main findings of the Council of Europe Convention on the right of access to the public documents, and for example, using the Open Data Portal of the European Union as an example, so that the reader can get an idea, at least general, about the theories and the theorems that revolve around data transparency in the European Union.

Keywords: Transparency, data, European Union.

1. INTRODUCCIÓN

En este apartado se intenta ofrecer una visión global sobre el concepto de transparencia partiendo de las definiciones de varios autores, hasta llegar a las principales leyes y/o normas por las que se rigen el derecho de acceso a la información pública en el seno de la Unión Europea. Por otro lado, esta parte introductoria intenta mostrar, de una forma sistematizada y descriptiva, el contexto de desarrollo de las distintas regulaciones en la materia, sus similitudes y convergencias, así como también los ámbitos de aplicación de las mismas, con el objetivo de que el lector pueda hacerse una idea, al menos general, sobre los puntos de encuentro del cuerpo normativo europeo que gira en torno a la transparencia y, en consecuencia, al derecho de acceso a la información pública.

Desde un punto de vista etimológico, el término *transparencia* tiene una base latín y está conformado por dos palabras: «trans» que significa «a través», acompañada del adjetivo «parens-entis», que hace referencia a la cualidad de transparente. Las dos concepciones, aunadas en un mismo cuerpo, conllevan a una primera definición de la transparencia, que podría interpretarse como la cualidad a

través de la cual pueden verse los objetos claramente.

Otros autores, como Arenilla y Redondo (2011) definen la transparencia como «el deber que tienen los poderes públicos de dar razón de sus actos, de explicar razonada y razonablemente su actuación» (Arenilla y Redondo, 2011: 349 y ss.).

Subirana de la Cruz (2015) afirma que la transparencia es «una nueva forma de gobernar para garantizar los niveles máximos de transparencia administrativa y facilitar el acceso a la información pública a través de los datos abiertos y su reutilización» (Subirana de la Cruz a, 2015: web). Esta última aclaración manifiesta el carácter administrativo y jurídico de la transparencia, lo que conlleva a aproximarse al ámbito del derecho y/o legislativo, no antes de mostrar las causas de expansión de los decretos por los que se rige la transparencia.

En el seno de la Unión Europea, la transparencia es un término de extrema actualidad cuya expansión, se debe, en gran parte, al desarrollo y la generalización de la democracia representativa, asociándose por ente a la consolidación de la democracia y el asentamiento de la misma. Sin embargo, no en

todos los países que configuran el gremio europeo hay una relación y/o equivalencia entre la democracia y el derecho de acceso a la información pública. Un ejemplo de ello sería España, Reino Unido¹, Alemania y Suiza, que adoptaron leyes de transparencia mucho más tarde.

Por lo tanto, y tras estas primeras apreciaciones, la transparencia se convierte en el principio rector de las administraciones públicas y/o las instituciones europeas por el que se rige el derecho de acceso a la información pública. Pero, en este núcleo de regulación común de los Estados miembros inciden muchos factores, de modo que, las diferencias existentes entre las normativas nacionales y europeas, las regulaciones escuetas de los países de Europa Occidental en contraposición con las más detalladas de Europa Oriental, entre otros, conlleva a extraer pautas de actuación de leyes difícil de implantar.

En la mayoría de los países de la Unión Europea el derecho de acceso a la información pública está reconocido en las normas constitucionales y/o Constituciones, y regulado mediante leyes con carácter específico en la materia. Sin embargo, hay también excepciones: en Irlanda, Alemania, Italia, Dinamarca, Reino Unido², Letonia y Croacia el derecho de acceso a la información pública se

encuentra previsto en la legislación específica sobre la materia.

En definitiva, al referirnos a la transparencia, hay que mencionar no solo el derecho de los ciudadanos de acceder a la información pública, sino, todo lo contrario, hace falta que confluyan muchos otros elementos:

«la transparencia se ha empleado fundamentalmente como una variable transversal que afecta a otras estrategias en procesos de modernización e implantación de los modelos de calidad. Se asocia con el acceso a la información, y se valora como una garantía de la accesibilidad a los servicios públicos; si bien, la transparencia persigue otros fines que van más allá. De ahí que, en ocasiones, la identificación de experiencias específicas de transparencia tropiece con esa transversalidad, pues muchas de las acciones desarrolladas forman parte de otras líneas estratégicas como gobierno electrónico, sistemas de cartas de servicio, sistema de quejas y sugerencias o participación» (Ares González a, 2013:16-17).

2 APRECIACIONES SOBRE EL CONVENIO DEL CONSEJO DE EUROPA SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A LOS DOCUMENTOS PÚBLICOS

Tras la primera actuación relevante que el Consejo de Europa puso sobre la mesa sobre el derecho de acceso a la información pública y que se contempla en el Convenio Europeo de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales³ de 1950, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, concretamente el artículo 11 de la misma, estipula que,

¹ Se menciona Reino Unido antes del brexit, a pesar de que está en un proceso político en curso y de negociaciones oficiales, que persigue la salida de Reino Unido de la Unión Europea tras el resultado del referéndum del 23 de junio de 2016 y de conformidad con el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, que estipula, en su clausula de retirada, el derecho de los Estados miembros de abandonar la Unión Europea.

² *Íbidem* 1

³ En el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el derecho de acceso a la información pública no está contemplado expresamente.

«toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras» (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 2000: 11).

Sin embargo, según varios autores y expertos en la materia, el derecho de acceso a la información es independiente del derecho a la libertad de expresión y del derecho a recibir informaciones, tal y como constata el artículo 11 de la Carta de Derechos Fundamentales, en el documento no habiendo alguna referencia implícita al acceso a la información, en poder de las autoridades legales y, en este caso, de las instituciones europeas. Hasta ese momento, y tras una jurisprudencia cambiante del Tribunal de Derechos Humanos de la Unión Europea, el derecho de acceso a la información pública estaba reconocido y figuraba como integrante del derecho a la libertad de expresión.

El 18 de junio de 2009, el Consejo de Europa establece el Convenio sobre acceso a los documentos públicos. El artículo 2 del documento reconoce el derecho de acceso a los documentos públicos:

«1) Cada parte garantizará el derecho de cualquiera, sin discriminación de ningún tipo a acceder, bajo petición, a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas.

2) Cada parte tomará las medidas necesarias en su ordenamiento jurídico para hacer cumplir las previsiones sobre acceso a documentos públicos previstas en este Convenio.

3) Estas medidas deberán ser adoptadas por cada Parte a más tardar en el momento de la entrada en vigor de este Convenio» (Council of Europe Convention on Access to Official Documents a, Traducción realizada por Sánchez de Diego, M., Darbishire, H., Anderica, V. 2009: 3.)

El artículo 2 del Convenio, a pesar de que reconoce «el derecho a acceder, a solicitud propia, a documentos públicos en poder de autoridades públicas» (Ares González b, 2013: 17), no se trata de un derecho absoluto, puesto que, el mismo texto, marca las limitaciones previstas por las leyes nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, el Estado pudiendo limitar el derecho de acceso a los documentos públicos con la finalidad de proteger la seguridad nacional, los intereses económicos y comerciales, el medio ambiente, etc.⁴

A pesar de la implantación de esta ley en 2009 por parte del Consejo de Europa, numerosos autores, investigadores y expertos en la materia consideran que,

«el texto del Convenio es el resultado de un compromiso mínimo, por lo que se dispone con toda claridad que sus provisiones deben ser entendidas en el sentido de que no entrañan restricción alguna para que las leyes y regulaciones propias de cada Estado o los tratados internacionales reconozcan un derecho más amplio de acceso a documentos públicos» (Blasco Lozano a, 8).

Tal y como afirma Blasco Lozano, el texto del Convenio es poco ambicioso de modo que algunos Estados miembros de la Unión Europea,

«hubieran preferido un convenio aplicable en general a informaciones y no a documentos, a todas las autoridades públicas sin excepción y no sólo a las gubernativas, con límites o excepciones al acceso

⁴ El artículo 3 del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos establece los límites previstos en la ley. Véase «Council of Europe Convention on Access to Official Documents» disponible en <http://governobert.gencat.cat/web/.content/01_Que_es/05_Normativa/Convention_on_Access_to_Official_Documents_CofE._es.pdf>, traducción realizada por Sánchez de Diego, M., Darbishire, H., Anderica, V. 2009, pp. 1-13.

reducidas al mínimo y con mecanismos más enérgicos y exigentes de supervisión y control» (Blasco Lozano b, 8).

Tras estas primeras aproximaciones teóricas al concepto de transparencia y, sobre todo, que giran en torno al derecho de acceso a los documentos públicos en el ámbito europeo, centrándose sobre todo en el Convenio sobre acceso a los documentos públicos de 18 de junio de 2009, se pueden sacar las siguientes conclusiones:

a) el Convenio sobre acceso a los documentos públicos reconoce e impone el reconocimiento del derecho de acceso a los documentos públicos;

b) en el mismo título del Convenio figuran dos términos que, a primera vista, y sin la necesidad de un conocimiento previo en la materia, genera controversia: por un lado, el texto hace referencia a «documentos públicos» y no a la información en general, y, por otro lado, «autoridades públicas»;

c) las normas nacionales por las que se rigen los Estados miembros de la Unión Europea pueden y/o chocan con las leyes adaptadas en el seno del Consejo de Europa y de la Unión Europea;

Por lo tanto merece mención explícita catalogar y exponer lo que el Convenio denomina como «fórmulas para determinar su ámbito de aplicación» (Blasco Lozano c, 11).

Por «documentos públicos» se entiende «toda la información registrada [archivada] de cualquier forma, elaborada o recibida, y en posesión de las autoridades públicas» (Council of Europe Convention on Access to Official Documents b, Traducción realizada Sánchez

de Diego, M., Darbshire, H., Anderica, V. 2009: 3), mientras que la definición de autoridades públicas según el mismo texto, se refiere a:

«1) organismos legislativos en lo que concierne al resto de sus actividades;

2) autoridades judiciales en lo que concierne al resto de sus actividades;

3) personas naturales o jurídicas que realizan funciones públicas o actúan financiadas con fondos públicos, según la normativa nacional propia» (Council of Europe Convention on Access to Official Documents, Traducción realizada por Sánchez de Diego, M., Darbshire, H., Anderica, V. 2009: 3).

3. EL OPEN DATA Y EL PORTAL DE DATOS ABIERTOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Arquero Avilés y Marco Cuenca (2014) señalan que:

«las iniciativas de datos abiertos se constituyen en un elemento clave que favorece las políticas de transparencia de las administraciones públicas, aseguran el libre acceso a los datos a todos los ciudadanos y promueven oportunidades de negocio a partir de la reutilización de los datos públicos como materia prima» (Arquero Avilés y Marco Cuenca, 2014 a: 100).

En los últimos años, el desarrollo y posterior avance de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, junto a las iniciativas de *políticas de gobierno abierto* u *open government*, han propiciado el impulso y el asentamiento de una sociedad digital, basada en los principios de transparencia, colaboración y participación. En este mismo orden de ideas, el Open Data adquiere un papel fundamental, de modo que, se convierte en instrumento y garantía para el derecho de acceso a

la información pública y la implantación del *open government* y tiene como objetivo,

«poner a disposición de la sociedad los datos que gestiona la administración pública en formatos fáciles de manipular, analizar, reutilizar y redistribuir para permitir la generación de nuevos servicios y permitir que la administración pública mejore en transparencia (gobierno abierto) y fomente la generación de riqueza a través de la gestión inteligente de los recursos (gobierno inteligente)» (Subirana de la Cruz b, 2015: web).

En el ámbito de la Unión Europea, con el paso del tiempo, la Unión Europea ha ampliado el abanico de documentos publicados que giran en torno a las políticas europeas y tienen que ver con la reutilización de la información pública, este último elemento constituyendo un importante avance para el desarrollo de los portales de datos abiertos, partiendo del *Libro Verde sobre la información del Sector Público en la Sociedad de la Información* (Comisión Europea, 1998), hasta llegar a la Directiva 2013/37/UE que se relaciona también con la *Agenda Digital Europea*, «iniciativa emprendida por la Comisión Europea (2010) que, a su vez, promueve la comunicación de la Comisión Europea sobre datos abiertos como motor para la innovación, el crecimiento y la gobernanza europea» (Arquero Avilés y Marco Cuenca, 2014b: 101).

La *Agenda Digital Europea* tiene como misión:

«centrar la función de las TIC a partir de siete objetivos: creación de un mercado único digital, mejora de la interoperabilidad entre contenidos y servicios TIC, fomento de la confianza y la seguridad en Internet, oferta de un acceso mucho más rápido y seguro, estimular la inversión en I+D; fomento de la alfabetización mediática y capacitación digital, y aplicación de las TIC a las mejoras del cambio climático,

sistemas de salud e inserción social» (Zaharías y Flores Vivar, 2015:15).

En materia de *open government*, tanto a nivel europeo, como también nacional y/o internacional, «los portales de datos abiertos se constituyen como una de las principales herramientas de acceso a los recursos informativos del sector público» (Martín, 2011:113-134) y algunas de sus principales características se desglosan a continuación:

- a) son herramientas que facilitan el acceso y la reutilización de la información;
- b) los portales de datos abiertos evitan la dispersión de contenidos y/o información entre las diferentes páginas web de los organismos públicos;
- c) el conjunto de datos que los portales pone a disposición del usuario se mantiene y se encuentra actualizado;
- d) los portales permiten la consulta y reutilización de la información gracias a los formatos estructurados en los que se catalogan los datos, un ejemplo de ello siendo los ficheros CSV.

Dentro de los objetivos marcados por la *Agenda Digital Europea*, el Portal de datos abiertos de la Unión Europea es uno de los proyectos estratégicos marcados por la Comisión Europea tras la puesta en marcha de la *Estrategia Europa 2020*, presentándose, tal y como muestra la figura 1, como un único punto de acceso a los conjuntos de datos producidos por las instituciones y/o organismos europeos, un portal web mantenido por los servicios de la Comisión Europea.

Ana María Zaharías

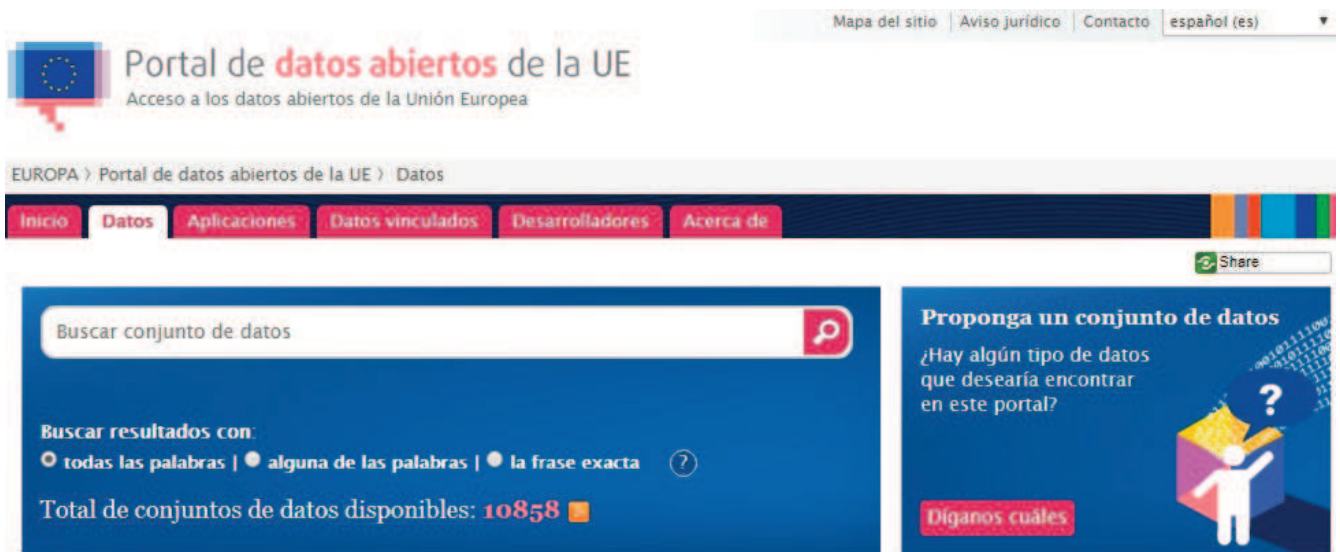
Teorías y teoremas sobre la transparencia de datos en la Unión Europea

Figura 1: Captura de la página de inicio del Portal de datos abiertos de la Unión Europea
Fuente: <https://data.europa.eu/euodp/es/data/> (Fecha de consulta: 8 de agosto de 2017)

El 12 de diciembre de 2011, la Comisión Europea implanta la Decisión 2011/833/UE en la que se estipula que:

«debe crearse un portal de datos como punto de acceso único a los documentos disponibles para ser reutilizados. Debe adoptarse una disposición que tenga en cuenta la tendencia hacia formatos legibles por máquina. Una importante mejora con respecto a la Decisión 2006/291/CE que consiste en ofrecer en general documentos de la Comisión para su reutilización a través de licencias abiertas de reutilización o sencillas cláusulas de exención de responsabilidad, sin necesidad de efectuar solicitudes individuales» (Unión Europea, 2011).

Tras estas apreciaciones sobre el Open Data y el Portal de datos abiertos de la Unión Europea, se pueden sacar las siguientes conclusiones:

a) los portales de datos abiertos, en términos generales hablando, y en consecuencia, el Portal de datos abiertos de la Unión Europea, fomenta el uso público de los datos y la reutilización de la información proporcionada por los mismos:

b) el Portal de datos abiertos de la Unión Europea se configura como punto de acceso único a los datos producidos por las instituciones y los organismos de la Unión Europea;

c) los portales de datos abiertos y, sobre todo, el Portal de datos abiertos de la Unión Europea, se perfila como una plataforma que permite el desarrollo de nuevos proyectos innovadores, tal y como evidencian las normativas y/o los documentos publicados por la Unión Europea.

d) las iniciativas de políticas de gobierno abierto u *open government*, tras el desarrollo y posterior auge de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se convierte en un instrumento clave para las administraciones públicas, garantizando el derecho de acceso a la información pública y favoreciendo las políticas de transparencia.

4. BIBLIOGRAFÍA

- ARENILLA, M. y REDONDO, J.C. (2011), *Ética, Transparencia y participación. Crisis y reforma de la administración pública*, Oleiros, Netbiblo, pp 349 y ss.
- ARES GONZÁLEZ, M^a Del Valle:
- (2013), «La transparencia en la Unión Europea. Una visión comparada», Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, disponible en <<https://sede.educacion.gob.es/publiventa/la-transparencia-en-la-union-europea-una-vision-comparada/educacion-transparencia-administrativa/16166>>, [fecha de consulta: 07/07/2017].
 - (2013), «La transparencia en la Unión Europea. Una visión comparada», *Participación Educativa. Revista del Consejo Escolar del Estado*, N^o3, Vol.II, Segunda Época, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, disponible en <https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj17DlIsuHVAhWIC8AKHbO-oCTkQFggrMAE&url=https%3A%2F%2Fbooks.google.com%2Fbooks%2Fabout%2FLa_transparencia_en_la_Uni%25C3%25B3n_Europea_Un.html%3Fid%3Dh7SLCAAQBAJ&usg=AFQjCNHFkw6XqbBXC4nm4YFjTJBTr8m9IA>, [fecha de consulta 17/07/2017].
- ARQUERO ÁVILES, R., MARCO CUENCA, G., (2014), «El Portal de Datos Abiertos de la Unión Europea», *Revista General de Información y Documentación*, Vol. 24-1, pp. 99-118, disponible en <https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwIw25iptOHVAhWC1hokHToIAXkQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Frevistas.ucm.es%2Findex.php%2FRGID%2Farticle%2Fview%2F45384&usg=AFQjCNFM9v4dFBzlaolIS2Tf_jout0ox9Q>, [fecha de consulta: 01/08/2017].
- BLASCO LOZANO, I., «El Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos», pp.1-24, disponible en <https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwihxvfbseHVAhXM7hokHReFAdQQFggzMAI&url=http%3A%2F%2Fwww.mjusticia.gob.es%2Fcs%2FSatellite%2FPortal%2F1292425509133&usg=AFQjCNFqojqR_zoMu0EsPpUZn_iPYQPYBw>, [fecha de consulta 13/07/2017].
- CONSEJO DE EUROPA (2009), «Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos», Traducción realizada por SÁNCHEZ DE DIEGO, M., DARBISHIRE, H. y ANDERICA, V., disponible en <http://governobert.gencat.cat/web/.content/01_Que_es/05_Normativa/Convention_on_Access_to_Official_Documents_CofE._es.pdf>, [fecha de consulta 17/07/2017].
- DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, (2000), «Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea», disponible en <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf>, [fecha de consulta: 07/07/2017].
- SUBIRANA DE LA CRUZ, S. (2015), «Configuración del derecho de acceso a la infor-

mación pública en la UE», disponible en <http://www.legaltoday.com/practica-juridica/supranacional/d_ue/configuracion-del-derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica-en-la-ue>, [fecha de consulta 13/07/2017].

ZAHARÍA, A.M., FLORES VIVAR, J.M., (2015), «Agenda Digital de la Comisión Europea: Uso de los medios sociales como estrategia de divulgación. Twitter y Facebook», *Revista Información Pública*, N°1, Vol.VII, pp. 13-33, disponible en <<https://>

www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiqwLShtuHVAhVCX-hoKSHyDd4QFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.revistainformacionpublica.cl%2Fagenda-digital-de-la-comision-europea-uso-de-los-medios-sociales-como-estrategia-de-divulgacion-twitter-y-facebook%2F&usq=AFQjCNGIcHAoiVL0_sMcYrP9smgU-J6ELA>, [fecha de consulta 13/07/2017].