

EL PRINCIPIO DE INTEROPERABILIDAD EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL: HACIA UNA NUEVA CONCEPCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

Marta Méndez Juez

Doctora en Ciencia Política y de la Administración

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Germán ALONSO-ALEGRE FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, don José Luis LÓPEZ GONZÁLEZ, don Pedro POVEDA GÓMEZ, don Miguel SÁNCHEZ MORÓN y don José Luis ZAMARRO PARRA.

EXTRACTO

La Administración pública no puede concebirse hoy como en épocas pretéritas pues, además de cumplir con sus funciones tradicionales, tiene encomendada la finalidad esencial de cohesión social. Por tanto, si la sociedad cambia y está expuesta al riesgo, la Administración pública, como institución más cercana al ciudadano, debe reformarse y adaptarse continuamente a las necesidades de este a quien sirve. La información que poseen y que generan las organizaciones públicas es un recurso básico en Democracia, tanto para los ciudadanos como para las propias instituciones. Un tratamiento homogéneo, sistemático y seguro de esta información es una de las tareas esenciales a que deben hacer frente las Administraciones públicas. En este sentido, uno de los nuevos principios que recoge expresamente la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, es el principio de interoperabilidad. Tal principio, pese a no resultar una novedad en nuestro ordenamiento jurídico, sí que se formula de manera autónoma y es quien preside las relaciones interadministrativas electrónicas. Así, la revolución silenciosa que supone la interoperabilidad está dando lugar a una concepción vanguardista del sector público en nuestro país, superando la tradicional visión interna de la Administración pública por un enfoque basado en el ciudadano como protagonista indiscutible de su actuar.

Palabras clave: interoperabilidad, sector público, transparencia, reutilización y democracia.

Fecha de entrada: 03-05-2016 / Fecha de aceptación: 12-07-2016

THE PRINCIPLE OF INTEROPERABILITY IN THE SPANISH LEGAL SYSTEM: A NEW CONCEPTION OF THE PUBLIC SECTOR IN THE KNOWLEDGE SOCIETY

Marta Méndez Juez

ABSTRACT

Public Administration cannot be conceived today as it was in past times because, in addition to fulfilling its traditional functions, it is entrusted with the essential aim for social cohesion. Therefore, if society changes and is exposed to risk, the public Administration, as the closest institution to the citizen, must be reformed and continually adapted to the needs of the ones it serves. The information that public organizations possess and generate is a basic resource in Democracy, both for citizens and institutions. A homogeneous, systematic and safe treatment of this information is one of the essential tasks that public Administrations must face. Accordingly, one of the new principles expressly included in Law 40/2015, of 1 October, on the Legal Regime of the Public Sector, is the interoperability principle. This principle, although not a novelty in our legal system, is autonomously formulated and presides over electronic inter-administrative relations. The silent revolution of interoperability is giving way to an avant-garde conception of the public sector in our country, surpassing the traditional internal vision of the public Administration, towards a citizen-based approach as the undisputed protagonist of its action.

Keywords: interoperability, public sector, transparency, reuse information and democracy.

Sumario

- I. Introducción
 - II. El sector público español en la sociedad del conocimiento
 - 1. Una nueva era, unos nuevos principios
 - 2. El valor de la información pública en la Administración democrática
 - III. El principio de interoperabilidad en el ordenamiento jurídico español
 - 1. Definición y características
 - 2. La interoperabilidad técnica, semántica y organizativa
 - 2.1. La interoperabilidad organizativa
 - 2.2. La interoperabilidad semántica
 - 2.3. La interoperabilidad técnica
 - IV. El sector público español como agente interoperable
 - 1. Deficiencias normativas detectadas en el estudio
 - 2. La conexión del principio de interoperabilidad con la reutilización de la información pública
 - V. Conclusiones generales
- Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

La información se ha convertido en la materia prima básica en la sociedad del conocimiento. Sin este recurso dinámico que fluye constantemente en todos los ámbitos de la vida, no resulta posible realizar ninguna actividad personal o profesional, siendo para ello necesario obtener datos, poder intercambiarlos y acceder a las fuentes que los custodian. En concreto, acceder a la información pública puede mejorar la calidad de nuestra Democracia favoreciendo la participación pública de los ciudadanos, la confianza institucional, la responsabilidad política o la interdicción de la arbitrariedad o la cohesión social, además de eliminar un mal endémico cual es la corrupción.

El ciudadano tiene reconocido en el artículo 20.1 d) de la Constitución Española su derecho a la información y, desde el mismo, las facultades específicas de acceder y de disponer de datos públicos. De este modo, la materialización del referido derecho se ha producido desde dos vías diferentes: bien de forma pasiva, cuando el ciudadano pide a las instituciones que le faciliten datos sobre determinadas materias, o bien de forma activa, cuando la Administración suministra al ciudadano la información antes de que se le requiera.

Ambas modalidades –también denominadas transparencia activa y pasiva– precisan de una posición institucional que favorezca el tratamiento, el intercambio y la difusión de datos, adaptando el lenguaje normativo a la capacidad de comprensión del ciudadano y dotando al sistema de mecanismos rápidos y gratuitos que hagan posible la difusión de dichos activos. En este sentido, consideramos que la Administración pública cumple un papel relevante en la sociedad del conocimiento, pues tiene la misión de hacer viable tal derecho constitucional, ya que es la institución que más datos acapara y quien mejor puede tratarlos y exponerlos para el conocimiento general de la sociedad. El sector público debe aspirar a ser nuestro instrumento permanente de recogida y de síntesis de información, toda vez que las organizaciones que lo conforman son, en la mayoría de las ocasiones, la puerta de entrada del ciudadano a la vida pública.

Un tratamiento correcto de la información asegura un mejor servicio al ciudadano y un funcionamiento eficaz de las estructuras político-administrativas, logrando una adecuada gestión de los datos desde el origen. El principal valor de la información es su posterior transformación en conocimiento, por lo que resulta de vital importancia poder encontrar, en tiempo y forma, cuantos datos públicos puedan ser mostrados a la sociedad. En este sentido, resulta básico e imprescindible estudiar el principio de interoperabilidad.

II. EL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

1. UNA NUEVA ERA, UNOS NUEVOS PRINCIPIOS

Para que podamos tratar el principio de interoperabilidad con la profundidad y extensión que se merece, es preciso señalar que la capacidad de los sistemas de información de las Administraciones públicas de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos¹ va a depender de cómo se desarrollen los principios de relación entre ellas. Al respecto, resulta extensa la doctrina que ha tratado la temática de las relaciones interadministrativas en el ordenamiento jurídico español (GARRIDO FALLA, 1980; GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2011; ENTRENA CUESTA, 1986; PARADA VÁZQUEZ, 1999; PAREJO ALFONSO, 1993; entre otros). Concretamente, LINDE PANIAGUA (1981:9) afirma que las relaciones interadministrativas son «una de las claves del éxito definitivo de esa ambiciosa aventura político-institucional, para que las Administraciones Públicas no aparezcan, al final del proceso, como un conjunto desfigurado, desordenado e incomunicado»².

El principio que preside las relaciones entre las diferentes Administraciones públicas, en un país descentralizado como el nuestro, es el de competencia, y no el de jerarquía o el de tutela. Con base en tal principio –al de competencia–, y a que tales instituciones están investidas de potestades públicas para cumplir con los múltiples objetivos que representan, dichas relaciones se complejizan enormemente. Por ello, en esta constelación de Administraciones públicas, es necesario afianzar un nexo que conecte su diversidad y su homogeneidad.

Así, tal y como sentencia, entre otros, CANALES ALIENDE (2013:241), «hoy es un paradigma la necesidad genérica de una mayor y más eficaz colaboración, coordinación y cooperación de todas las Administraciones públicas del Estado español [...] y tienen más actualidad que nunca los principios de actuación de las Administraciones públicas, contemplados en el artículo 103, párrafo 1, del texto constitucional».

Efectivamente, el aludido artículo constitucional reconoce el deber de que la Administración pública sirva con objetividad los intereses generales y actúe de acuerdo con los principios de

¹ Haciendo uso de la definición de interoperabilidad que figuraba en la letra «o» del Anexo de la extinta Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, y que hoy encontramos vigente en el glosario de términos del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

² La exposición de motivos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, resultaba muy aclaratoria en este sentido, ya que establecía lo siguiente: «La múltiple y compleja realidad que supone la coexistencia de la Administración del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, proyectando su actividad sobre un mismo espacio subjetivo y geográfico, hace necesario propiciar un acercamiento eficaz de los servicios administrativos a los ciudadanos. Objetivo que demanda, a su vez, una fluida relación entre las Administraciones públicas y un marco jurídico de actuación común a todas ellas que permita a los particulares dirigirse a cualquier instancia administrativa, con la certeza de que todas actúan con criterios homogéneos».

eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

De igual modo, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público³, reconoce una serie de principios de relaciones entre Administraciones públicas. De anterior aprobación, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, es la que más principios acapara en su cuerpo jurídico, dividiendo a estos en dos⁴: los principios de organización y los principios de funcionamiento.

Sin pretender extendernos excesivamente en este punto, sí quisiéramos reseñar uno de los principios, tanto en las relaciones interinstitucionales como en cualquier materia que afecte al ámbito de lo público, que tiene una especial relevancia: el principio de servicio a los ciudadanos⁵. Así, la actuación de la Administración pública debe asegurar a los ciudadanos: a) por una parte, la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con la Administración; y b) por otra parte, la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas por el Gobierno y teniendo en cuenta los recursos disponibles, determinando al respecto las prestaciones que proporcionan los servicios estatales, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad⁶.

BARRIO GARCÍA (2000:67) señala que la confluencia de distintas Administraciones públicas sobre un mismo espacio físico, una actividad o sector puede provocar que estas concurren en determinadas competencias, materias o funciones y, por ello, resulta conveniente favorecer la debida articulación entre la pluralidad de organizaciones intervinientes. El autor arguye que tales relaciones cohonestan los principios de unidad y de autonomía y facilitan una mejor articulación de competencias concurrentes, una vertebración de las funciones y tareas que corresponden a cada Administración, favoreciendo una integración armónica de las respectivas actuaciones. Para sostener jurisprudencialmente esta idea, enunciaremos el siguiente párrafo:

«La unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa, que debe predicarse no solo de cada Administración pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones»⁷.

³ Este artículo 3 de la nueva ley refleja el contenido del artículo 4 de la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

⁴ Como aparece normado en su artículo 3.

⁵ Tal y como queda reflejado en el artículo 4 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

⁶ En el documento por título «Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. España: de la reforma administrativa a la mejora continua. Resumen ejecutivo, hallazgos y recomendaciones», quedan claramente reflejadas las dos garantías y estas, a su vez, refuerzan la idea de que la reforma administrativa no debe ser concebida como un ejercicio aislado en el tiempo, sino como un modo de desarrollo de los incentivos, los procesos y los ordenamientos institucionales, que generen mejores resultados sociales.

⁷ Así se desprende del fundamento jurídico 2.º de la STC 27/1987, de 27 de febrero de 1987.

Por tanto, unidad y descentralización van a marcar las pautas de las relaciones interadministrativas pero, ¿qué principio específico rige las relaciones entre las Administraciones públicas en materia de intercambio de la información? ¿Cómo se integra con el resto de principios?

En primer lugar, la derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos –así como el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, que la desarrollaba parcialmente–, supuso un cambio trascendental en la concepción de la Administración pública en España. En concreto, el artículo 4 de la citada ley establecía, como principio esencial, la cooperación en la utilización de medios electrónicos por las Administraciones públicas, al objeto de garantizar tanto la interoperabilidad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas y la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos. Así, el principio de cooperación será el germen del estudio de la interoperabilidad.

CÁMARA VILLAR (2007:83) sostiene que, en sentido estricto, la cooperación tiene un alcance cualitativo y está ligada a las más modernas concepciones del federalismo. De esta forma, puede entenderse por tal: «una toma conjunta de decisiones, un coejercicio de competencias y, consiguientemente, una corresponsabilización de las actuaciones realizadas bajo ese régimen». Como pone de manifiesto tal afirmación, la competencia o la materia implicada en esa relación interadministrativa, para realizarse, implica la actuación conjunta de los poderes públicos.

Las formas que adquiere esta cooperación pueden ser muy variadas. Desde una dimensión vertical, esto es, en el plano de la cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas, el producto típico que se genera es el convenio. Su objeto puede ser muy diverso, pero los convenios no pueden alterar el orden competencial constitucionalmente dispuesto. Aunque de escasa vinculación jurídica, entendemos que los convenios, como formas de cooperación interadministrativa, pueden ser útiles para mejorar las relaciones institucionales. A su vez, tal y como sostiene GASCÓN HERNÁNDEZ (175:1995), «la cooperación es una fórmula humana, liberal y democrática, pero que arranca en cada momento de la realidad en que se vive, y cuanto más fuerte, concentrado y total sea un Estado, más maduró parecerá para una tarea cooperativa rectamente entendida».

Comparando el principio de cooperación con el de coordinación, puede apuntarse la conclusión de que mientras que la cooperación es voluntaria y comprende a Administraciones públicas cooperantes en igualdad jurídica, la coordinación incluye entes coordinados por un acto, que gozan de capacidad directiva o de posición decisoria, por lo que quienes se relacionen de este modo no tendrán una posición jurídica de igualdad.

De otro lado, persiste el deber general de colaboración entre Administraciones públicas, pues constituye una exigencia exigible a los poderes públicos para el correcto funcionamiento de las instituciones político-administrativas. De esta manera, la colaboración viene a ser considerada como un recurso necesario para el ejercicio armónico de las competencias por cada ente, «evitando o proporcionando soluciones a eventuales fricciones derivadas del entendimiento del alcance de los respectivos títulos competenciales» (CÁMARA VILLAR, 2007:78).

Así, aunque no esté expresamente formulado en la Constitución Española de 1978⁸, «no es preciso justificarlo en preceptos concretos porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución»⁹. En su dimensión negativa, la colaboración obliga a que cada instancia de poder del Estado, en el ejercicio de sus respectivas competencias, respete los intereses generales del conjunto del Estado. En su dimensión positiva, la colaboración insta a todas las instancias de poder a colaborar, o a prestar el auxilio y la asistencia que razonablemente les pueda ser requerida o demandada por otras, si se trata del ejercicio legítimo de sus competencias.

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

Una vez analizados los principios más destacables que rigen las relaciones entre las diferentes Administraciones públicas, coincidimos con PARADA VÁZQUEZ (1993:73) en la siguiente reflexión:

«Además de esa rémora de caminar contra los vientos más profundos de la historia que son, por unas y otras vías, uniformadores e integradores, los principios que tratan de asegurar la cooperación entre el Estado y las otras Administraciones ya cuasi independientes no tienen nada asegurada la garantía última de su cumplimiento, es decir, no tienen tras de sí un sistema sancionador o de ejecución forzosa: son más bien por ello normas morales de público comportamiento».

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

En un ejercicio de voluntad política, las organizaciones públicas debieran favorecer la inclusión de tales principios en sus prácticas diarias y en sus relaciones internas. En este sentido, CERRILLO I MARTÍNEZ (2008:525) sostiene que a medida que las Administraciones públicas incrementan la difusión de la información pública¹⁰ y la prestación de servicios al ciudadano haciendo uso de las ventajas que ofrece la sociedad tecnológica, se hace cada vez más necesaria la mejora de la interrelación entre ellas.

⁸ Aunque sí lo ampara el artículo 3.1 k) y otros de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, al señalar que debe regir la «cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas».

⁹ Tal y como establece el fundamento jurídico 66.º de la STC 118/1996, de 27 de junio de 1996.

¹⁰ La cual, recuérdese, puede ser difundida por las instituciones de oficio o a instancia de parte. En el primer caso, el cambio implicaría una simplificación administrativa profunda y, en el segundo caso, una mejora en el procedimiento seguido para obtener activos de información pública.

Por su parte, VALERO TORRIJOS (2008:236) aboga por un cambio institucional profundo, pues para afrontar los nuevos retos tecnológicos, es preciso llevar a cabo una adaptación del régimen jurídico aplicable y de los medios técnicos que utilicen las Administraciones públicas, «de tal manera que tanto la eficacia de la actividad administrativa como la posición jurídica del ciudadano no sufran un menoscabo». Las técnicas de relación interadministrativa pueden ayudar a tales propósitos, pues una adaptación mutua y voluntaria en un escenario volátil de gran incertidumbre resulta muy beneficiosa para acompasar el ritmo de todos los procesos de cambio.

Retomando nuestra idea de partida, la nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, no colma un vacío legal absoluto en la materia, si bien la práctica institucional ha conseguido normalizar su aplicación en la mayoría de organizaciones administrativas. Su inminente entrada en vigor va a propiciar el desarrollo de unos nuevos principios en las Administraciones públicas, más acordes con la sociedad actual y en sintonía con los nuevos retos a que deben hacer frente las instituciones, sin renunciar a aquellos otros principios ya contemplados en la legislación anterior.

Ejemplo de ello son los siguientes principios generales¹¹: a) simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos; b) participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa; c) racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión; d) buena fe, confianza legítima y lealtad institucional; y e) planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.

Sin desmerecer ninguno de los principios de nueva aplicación en el ordenamiento jurídico español y complementando el significado que adquiere cada uno de ellos, debemos destacar la aportación jurídica, reveladora y sustancial, que lleva a cabo la nueva ley en su apartado posterior. Efectivamente, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, señala que las Administraciones públicas se deben relacionar entre sí y con sus órganos a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas. De este modo, observamos cómo nace, de forma autónoma, el principio de interoperabilidad al ordenamiento jurídico actual¹², sin que ello suponga una ruptura total con otros principios como el de cooperación sino, muy al contrario, como un complemento indispensable para regular las relaciones interadministrativas en el tratamiento de la información pública.

Con base en lo antedicho, el principio de interoperabilidad posibilita el tratamiento homogéneo de los activos de información por parte de las Administraciones públicas que, como registros extraordinarios de síntesis y recopilación, están obligadas a conservar la información pública

¹¹ Recogidos en el artículo 3.1 de la citada Ley 40/2015, de 1 de octubre.

¹² Sobre todo, el principio de interoperabilidad cobra una mayor relevancia en los artículos 156, 157 y 158 de la Ley 40/2015, de 2 de octubre, donde se regulan específicamente las relaciones electrónicas entre las Administraciones públicas. Debemos reflejar, de igual modo, que aunque la Ley 39/2015, de 1 de octubre, no reconoce expresamente este principio, sí que hace alusión al mismo en diferentes preceptos jurídicos (artículos 6.2, 12.3, 16.3 o 27.3, entre otros), dejando ver la importancia que adquiere en las diferentes fases del procedimiento administrativo común.

y a no pedir al ciudadano datos con los que ya cuente. Un tratamiento correcto de los activos de información pública asegura un mejor servicio al ciudadano y un funcionamiento eficaz de las estructuras político-administrativas, ya que profundizando en este proceso y logrando una adecuada gestión de los datos desde el origen, se puede simplificar el trabajo de los operadores públicos o privados que precisen de ellos. El principal valor de la información es lo que aporta para transformarse en conocimiento, pero resulta de vital importancia poder encontrar, en tiempo y forma, cuantos datos públicos puedan ser mostrados a la sociedad.

En consonancia con el resto de principios legales, la interoperabilidad debe configurarse como una auténtica obligación institucional y debe ir permeando la actividad pública hasta llegar a considerarse habitual y natural en las Administraciones públicas. El reto no es sencillo, pues exige grandes dosis de voluntad política y de inversión financiera, pero los beneficios que pueden extraerse de dicha práctica son exponenciales. La adaptación tecnológica de los equipos informáticos, la formación y actualización de los empleados públicos y la inversión permanente en recursos que reduzcan la incertidumbre de un contexto mundial cada vez más dinámico e interconectado son claves si queremos gestionar correctamente el recurso más importante que poseen las instituciones, esto es, la información.

2. EL VALOR DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN DEMOCRÁTICA

La política sostiene comunidades a las que parece que nada trasciende pero que trasciende a todos sus miembros, en donde los cambios se suceden con tanta rapidez y complejidad que solo las respuestas colectivas pueden reducir la incertidumbre que producen. De ello se encargan las instituciones que conforman la estructura del Estado, los cuales, legitimadas para ejercer el poder público y sometidas a un constante juicio de quienes son sus titulares, los ciudadanos, posibilitan la vida en común de la sociedad. Tal es así que las Administraciones públicas conforman también la estructura de poder¹³.

Tal y como ya hemos puesto de manifiesto, la información es uno de los recursos estratégicos con los que cuentan las organizaciones públicas, las cuales, por su capacidad de almacenamiento y de síntesis, son las mejores preparadas para mostrarla a la sociedad. Y es que la principal función que cumplen las Administraciones públicas es la de servicio al ciudadano y el acceso a los datos de que disponen no es sino una manifestación excelente de su vocación prestacional.

Los cambios y las complejidades en la realidad social no han dejado de producirse y el papel que en ellas han jugado las organizaciones públicas ha sido de significativa relevancia. En el Estado social, la Administración pública ha llegado a ser una de las principales instituciones para la

¹³ Tal y como sostiene BAENA DEL ALCÁZAR (1985:26), la Administración pública constituye una concreción del Estado, ya que este, de por sí, carece de una realidad en la vida práctica que vaya más allá de su abstracción como ente organizativo superior.

vida política, creciendo en dimensión y funcionalidad, a la par que menguando en aspectos tan importantes como el gasto público destinado a prestar servicios públicos al ciudadano.

Por tanto, debe considerarse la Administración pública como una institución de primer orden, delimitada por normas y procedimientos pautados que posibilitan la convivencia social, que dotan de cierto grado de estabilidad y uniformidad al sistema político, logrando así establecer patrones de acción pública y continuidad mecánica en su quehacer diario. Y así como no ha cambiado la necesidad social de organización colectiva, el cómo se ha ido constituyendo este tejido institucional y en cómo se han establecido las relaciones de poder dentro de las instituciones sí ha ido cambiando a lo largo de diferentes procesos históricos.

Al respecto de lo anterior, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (2006:966-967) afirma que «la reforma de la Administración en las democracias constituye un trabajo permanente porque es permanente la adecuación de Gobiernos y Administraciones a las necesidades colectivas de los ciudadanos y muy especialmente a la generación de las mejores condiciones vitales que permitan el ejercicio de la libertad solidaria de las personas». Lo importante es tanto cómo realicen sus funciones, como que estas sirvan a los ciudadanos para mejorar su nivel de bienestar. El principio de interoperabilidad ayuda en el cumplimiento del *cómo* y del *para qué* en las actividades llevadas a cabo por las instituciones.

La Administración pública es una de las instituciones que cobran mayor relevancia en este sentido, pues esta no se encarga únicamente de ejecutar las decisiones políticas sino que incluso participa en la definición de los problemas sociales. La concepción activa de la citada institución la posiciona en un lugar privilegiado, pues no solo ejerce influencia sobre los decisores públicos, sino también –y sobre todo–, en los ciudadanos como miembros de una sociedad que se unen para asegurar su desarrollo vital de forma activa e informada. Así, si la Administración pública rememora su finalidad de cohesión social, los ciudadanos tendrán más motivación para participar en programas específicos de acción pública, se nutrirán de mejores servicios públicos o participarán en los asuntos generales de la política (PETERS, 2006:42).

Es por ello por lo que la Administración pública es una institución básica en Democracia. La dimensión política que debe cumplir la Administración pública –para lograr la cohesión social– la circunscribe a la realidad y la obliga a informar de todo cuanto acontece en sus organizaciones, de las decisiones que adopta, de las sanciones que efectúa, de las ayudas que otorga, en definitiva, del servicio que presta al ciudadano en sociedad¹⁴. La información pública es la pieza fundamental del engranaje político y el elemento vertebrador de nuestra existencia en colectividad.

Por otro lado, la información se ha convertido en la piedra angular de nuestra sociedad. Ciudadanos y organizaciones necesitan nutrirse diariamente de datos para poder realizar cualquier actividad profesional, familiar o de ocio y, a su vez, para ayudarles a conocer su entorno, a adoptar decisiones y a participar de aquello que les rodea. Todos dedicamos gran parte de nuestra vida a producir, consumir,

¹⁴ VILLORIA MENDIETA (2010:111) critica el hecho de que los Gobiernos se muestren opacos y abusen de las asimetrías de información para manifestar su poder, dada su superior cualificación en el sistema político.

transmitir, modificar o procesar datos, en una red invisible de letras, números y símbolos de muy distinta naturaleza que sostienen, como una telaraña en la sombra, la estructura social del ser humano¹⁵.

La información se caracteriza por instruir un proceso circular entre quien la difunde y quien la recibe, pues además de conocer datos, somos capaces de enseñarlos, describirlos, compartirlos, expresarlos o contarlos, incrementando con ello el valor que estos generan. En toda actividad social se crean datos que pueden producirse y reproducirse indefinidamente, a modo de efecto multiplicador constante. Esos datos, a su vez, alimentan decisiones estratégicas y mejoran la gestión de las organizaciones.

En este sentido e incidiendo en la importancia de la información en las organizaciones públicas, se advierte además de la relevancia que adquieren las instituciones político-administrativas como emisoras, creadoras y transmisoras de mensajes públicos. Por su volumen y su complejidad, dichas organizaciones actúan seleccionando y filtrando la información a emitir, siendo esta válida para la adopción de decisiones y constituyendo un producto de las personas que son miembros de la burocracia que la recoge. Como tales, las instituciones generan mensajes que deben: a) satisfacer sus intenciones y sus objetivos; y b) cumplir con las expectativas de los receptores que, en muchos casos, son los ciudadanos. Y todo ello dentro de una relación de retroalimentación constante y como «síntoma del carácter democrático de una sociedad, de transparencia y de control entre ambas partes».

Por eso, considero que la información que manejan las organizaciones públicas constituye uno de los elementos esenciales en cualquier sistema institucional, un bien común que debe compartirse por todos, un derecho básico en Democracia. Poder e información son términos indisolublemente unidos, pues como manifestó ARENDT (1963:253), «el único medio contra el abuso de poder público yace en la esfera pública del mismo, en la luz con la que muestra cada acto realizado dentro de sus límites, en la visibilidad a la que expone a todos los que se sitúan en ella». Para el funcionamiento interno de la Administración pública (*back office*), así como para la proyección externa de su actividad (*front office*), se precisa cultivar una cultura organizativa inspirada en la transparencia, se requiere disponer continuamente de información, y a cuyo fin ayuda el principio de interoperabilidad.

A su vez, la ingente cantidad de datos que se producen y se reproducen puede generar problemas de intoxicación informacional, de *infoxicación* (CORNELLA SOLANS, 2001:126). Por ello, dicho autor, haciendo uso de otras aportaciones doctrinales, cree necesario establecer ciertos atributos básicos que aseguren la calidad en la información; y estos son los siguientes: a) fiabilidad, entendida como la confianza del usuario en la fuente informativa; b) puntualidad, a modo de adecuación temporal entre la obtención de la información y la necesidad de quien la adquiere; c) detalle, como la adecuación entre la cantidad y el fin de esta; d) accesibilidad, para facili-

¹⁵ Como dato significativo, puede señalarse que, en el año 2011, el volumen de datos almacenados a nivel mundial ya alcanzaba los 1,8 zettabytes, 1,8 millones de petabytes o 1,8 billones de gigabytes, lo cual, por analogía, equivaldría a 57 mil millones de iPads de 32 GB, suficiente para construir la Gran Muralla China al doble de su altura actual. En más, para 2020, se espera que esta cifra aumente hasta 35 zettabytes (POTEL, 2012:46).

tar que esta se encuentre en formato sencillo; e) relevancia, para que la información deba servir para solucionar un problema concreto; f) adecuación, por cuanto esta sirva para la finalidad requerida; g) exhaustividad, para que se muestre lo más completa posible; h) precisión, para que la información se ajuste a la petición de su requerimiento; i) direccionamiento, para que llegue a quien la ha pedido; j) comunicabilidad, para que se produzca a través de un canal concreto; y k) comprensibilidad, para que la entienda quien deba utilizarla¹⁶.

Con base en lo antedicho, la información, con carácter general, es un recurso dinámico, que se produce y reproduce en todos los ámbitos y que es muy valorada en sociedad. En esta investigación, nos interesa hacer especial hincapié en un género concreto: la información pública, que a tenor de la legislación vigente, podemos definir de este modo: «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 [la Administración Pública es uno de ellos], y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones»¹⁷.

De la exposición de motivos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, derecho de acceso a la información y buen gobierno, se refleja la finalidad democrática que ampara la disposición de datos a la sociedad, pues es su propósito que la información pública llegue a todos los ciudadanos y que con ello se fortalezca el sistema político. La transparencia se muestra así como uno de los ejes fundamentales de toda acción pública y el acceso a la información, su mecanismo posibilitador. De esta manera, la ley arguye que solo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos conocen cómo se adoptan las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos a los cuales contribuyen o bajo qué criterios actúan las instituciones para la consecución de sus fines, solo de esa forma puede iniciarse un proceso de apertura en el que los poderes públicos comiencen a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda la mejor prestación¹⁸.

Continúa afirmando el legislador estatal que aquellos países con mayores niveles de transparencia cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social y que es allí donde los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad

¹⁶ El legislador español ha hecho acopio de muchas de estas cualidades a la hora de aprobar las normas que afectan a las materias informativas. Ejemplo de ello lo constituyó el artículo 3 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

¹⁷ La definición de información pública se ha establecido por ley hace relativamente poco tiempo. Se encuentra en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

¹⁸ En el referido sentido, la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, reconoce que las leyes que regulan tal materia pretenden profundizar en el conocimiento de la actuación de los poderes públicos y que permiten que la democracia sea más real y efectiva desde el ejercicio permanente y la garantía jurídica del derecho de participación ciudadana. Como se sigue destacando, tal participación no debe quedar reducida al mero ejercicio periódico del derecho de sufragio activo, sino que debe profundizarse en la articulación de los mecanismos que posibiliten el conocimiento colectivo de la actuación de los poderes públicos, de los motivos de dicha actuación, del resultado del mismo y de la valoración que todo ello merezca.

de sus responsables públicos, permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública que conduzca a una regeneración democrática, promoviendo la eficacia del Estado y favoreciendo el crecimiento económico. De ahí la importancia de considerar la información pública como el principal recurso de las instituciones político-administrativas, y el principio de interoperabilidad como el eje facilitador de su puesta a disposición de los ciudadanos y de las propias unidades organizativas.

De este modo, al hablar de tratamiento de datos, queremos destacar con ello que la información pública puede ser fácilmente automatizada por las organizaciones públicas, facilitando la disposición de esta al ciudadano. Es lo que se denomina gestión de la información, entendido como aquel conjunto de tareas y procedimientos que llevan a cabo las organizaciones, orientadas a lograr una mayor eficacia y economía en la explotación de los documentos. Su ámbito se extiende al ciclo de vida completo de la información, desde su producción hasta su eliminación final o envío al archivo para su conservación permanente. La finalidad en dicha gestión es asegurar una documentación adecuada, evitar lo no esencial, simplificar los sistemas de creación y de uso del papeleo, y mejorar la forma de organizar y recuperar los documentos en los archivos, los ficheros y los registros.

Así, la gestión de la información aglutina todas las fases del ciclo de vida del documento (el diseño, el procesamiento, el almacenamiento, la conservación y la difusión de la información), y persigue objetivos tales como: a) la configuración normalizada de esta, b) su disponibilidad, c) su organización, d) su control, y e) su uso. El motivo de analizar la dinámica de las relaciones interadministrativas en la presente investigación se justifica en conocer cómo se producen y cómo deben modificarse dichas relaciones para mejorar la gestión y la transferencia de información pública.

Desde una perspectiva tecnológica, conviene señalar que el avance de las aplicaciones telemáticas transcurre con mayor rapidez de lo que lo hace la adaptación de la Administración pública a ellas. Ello implica que esta institución no pueda estar actualizada plenamente, pues no posee los medios económicos, materiales y humanos a tal fin. La escasez –y muchas veces obsolescencia– de los recursos tecnológicos y la ausencia de formación continuada para los empleados públicos complican aún más, y en muchas ocasiones, la situación de desventaja de la Administración pública respecto a la realidad social.

Así, toda consideración tecnológica que tenga que ver en el tratamiento, la circulación, la conservación y la obtención de la información puede llegar a determinar incluso el contenido de la decisión o de la política que se quiera tomar. De ahí que sea primordial diseñar el procedimiento técnico a través del cual se va a obtener y va a difundirse, y a ello ayuda la interoperabilidad. No obstante, matizaremos al respecto que los medios tecnológicos no tienen que constituir nunca una finalidad para la Administración pública, sino que solo son el instrumento que puede facilitarles el cumplimiento de sus verdaderas metas sociales de cohesión social y de servicio público.

En este sentido, la interoperabilidad es un requisito imprescindible para la cooperación, el tratamiento, la integración y la prestación de servicios informativos conjuntos por las Administraciones públicas. Profundizar en el marco institucional, en las normas, en los procedimientos, en las rutinas, en los valores, en las interacciones que se producen en las organizaciones, puede ser la pista a seguir para poder alcanzar el éxito en la política de utilización de la información pública en España.

MARTÍNEZ BARAGUEÑO (1987:66) se hace eco de la importancia que adquiere el derecho de acceso a los datos y, por ende, de la importancia de la función institucional de suministrarlos como una «acción sistemática y organizada de acopio, elaboración, tratamiento y redistribución de la información, sea de carácter general administrativo o específico de un sector de la actuación administrativa». En el mismo sentido, MOCK (1999:1074) afirma que la transparencia es «una medida del grado según el cual la información sobre la actividad oficial se hace disponible hacia la parte interesada». Observamos, pues, que del tratamiento previo de datos que realicen las instituciones públicas, va a depender el derecho de acceso a estos por parte de los ciudadanos, e incluso de otros centros de poder públicos o privados¹⁹.

Tanto valor otorga VILLAVERDE MENÉNDEZ (1995) a la información tratada, que sostiene que esta debe ser accesible y pública a cualquiera, y difundida con independencia de si contribuye o no a conformar la opinión pública, por el mero hecho de acontecer en instancias político-administrativas. Y ello porque «el deber de conocer, esencial para toda sociedad moderna, constituye para la nuestra una obligación a la que debe sacrificarse mucho» (CROZIER, 1992:109).

Sin perjuicio de lo anterior, no debe entenderse este tratamiento homogéneo de información pública solo como un elenco de criterios aislados, como el simple conocimiento de los derechos y deberes que adquieren los ciudadanos de manera lineal (FERNÁNDEZ SALMERÓN y VALERO TORRIJOS, 2008:237), sino que esta debe entenderse como una función integrada en el resto de funciones y servicios administrativos pero siendo solo medial, accesoria y facilitadora de otras distintas²⁰.

La obligación de tratamiento de datos por parte de las Administraciones públicas se ha venido en denominar «gestión de la información» –que equivale al término norteamericano *records management*–, definida como el conjunto de tareas y procedimientos orientados a lograr una mayor eficacia y economía en la explotación de los activos de información pública. Por tanto, la obligación del tratamiento informativo por parte de las instituciones obliga a que estas sean sistemáticas en la recogida, procesamiento y difusión de datos públicos y añade valor a sus actividades y a la repercusión que sus decisiones alcancen en los ciudadanos.

Por tanto, el principio de interoperabilidad va a hacer posible las relaciones interadministrativas en materia de información pública, asegurando mecanismos y pautas de trabajo simplifi-

¹⁹ En idéntico sentido, el fundamento jurídico 5.º de la STC 171/1990, de 12 de noviembre de 1990, el fundamento jurídico 4.º de la STC 68/2008, de 31 de junio, o el fundamento jurídico 3.º de la STC 12/2012, de 30 de enero, reafirman la «especial posición que ostenta el derecho a la libertad de información en nuestro ordenamiento jurídico», otorgando una «posición preferente a las libertades del artículo 20 en razón de su función institucional».

²⁰ A modo de ejemplo de lo que estamos argumentando, el artículo 1 del Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano, señala que la información solo constituye el cauce adecuado a través del cual los ciudadanos pueden acceder al conocimiento de sus derechos y obligaciones y a la utilización de los bienes y servicios públicos. Por tanto, esta función es solo eso, una función instrumental que apoya y da cobijo a otras.

cadasy homogéneas para que las instituciones intercambien y compartan datos, a nivel interno, y para que los ciudadanos dispongan ordenadamente de ellos, a nivel externo.

III. EL PRINCIPIO DE INTEROPERABILIDAD EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

1. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS

Después de analizar cómo los nuevos principios inspiradores de las relaciones en el sector público favorecen la reforma de la Administración pública y su adaptación a la sociedad, y tras observar cómo el principio de interoperabilidad es básico y necesario en el tratamiento del recurso estratégico de que disponen –esto es, la información–, resulta necesario destacar un derecho ciudadano y un deber administrativo contemplados en el ordenamiento jurídico actual, y su conexión con el aludido principio.

Por una parte, el artículo 53.1 d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas²¹, reconoce el derecho ciudadano de no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante. Nos parece muy conveniente tal apreciación, pero consideramos que hubiera sido mucho más acertada si, en vez de circunscribirla a la entidad «actuante», hubiera omitido tal apreciación, en virtud del deber de intercambio de información que debe operar en la totalidad del ámbito político-administrativo.

Esta sobrecarga impuesta al ciudadano y esta duplicidad de trabajo de las estructuras organizativas no tienen razón de ser en un universo interconectado y en un tiempo propicio para el desarrollo de la conocida como Administración electrónica²². Tal es así que en el artículo 6.2 b) de la propia Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, ya aludía al derecho ciudadano a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones públicas, «las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento

²¹ Anteriormente, en el artículo 35 f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

²² En la exposición de motivos de la Ley 11/2007, de 22 de junio, se hacía especial mención a tal extremo, al afirmar que hoy en día, uno de los rasgos característicos del progreso social viene de la mano de la revolución en las comunicaciones electrónicas. En esa perspectiva, «una Administración a la altura de los tiempos en que actúa tiene que acompañar y promover en beneficio de los ciudadanos el uso de las comunicaciones electrónicas. Estos han de ser los primeros y principales beneficiarios del salto, impensable hace solo unas décadas, que se ha producido en el campo de la tecnología de la información y las comunicaciones electrónicas. Al servicio, pues, del ciudadano la Administración queda obligada a transformarse en una administración electrónica regida por el principio de eficacia que proclama el artículo 103 de nuestra Constitución».

to de los interesados, salvo que existan restricciones conforme a la normativa de aplicación a los datos y documentos recabados».

Este derecho supuso un avance considerable respecto del ya contemplado en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, pues se ampliaba con él el ámbito de actuación no solo para la Administración actuante, sino para cualquiera²³. Reconociendo lo anterior, sin embargo, criticaríamos el hecho de que, a tenor del contenido del citado precepto, se requería consentimiento previo del ciudadano para que las Administraciones públicas intercambiasen datos del ciudadano. Como señala MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (2010:364), «no se entiende demasiado bien que la Ley no haya establecido los supuestos en los que cabría permitir, sin exigencia de consentimiento del interesado, un intercambio interadministrativo de datos que posibilite aumentar la celeridad de los procedimientos administrativos y, con ello, la eficacia del propio aparato burocrático»²⁴.

Unido al derecho ciudadano a no aportar información que ya obre en poder de la Administración pública, conviene traer a colación la obligación de esta última de conservar datos. En este punto, debemos observar el articulado de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas²⁵, para ver cómo se regula la aludida obligación. Por una parte, se insta a las organizaciones a la conservación, en formato electrónico, de los documentos debiendo asegurar, además, la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad y la conservación de los datos y de las informaciones que gestionasen en el ejercicio de sus competencias²⁶.

Por tanto, el tratamiento de los activos de información pública es vital en las Administraciones Públicas, pues no solo asegura el acceso a esta por los ciudadanos, sino que puede ser decisivo para implementar una gestión eficaz que reduzca y simplifique las tareas burocráticas y los procedimientos. Un correcto almacenaje, conservación y recopilación de datos ayuda al trabajo diario de las instituciones, a las relaciones de estas entre sí y las que adoptan con la sociedad en la prestación de servicios públicos.

El tratamiento de la información –y, en concreto, su conservación– nutre la memoria de nuestras instituciones y aporta valor a las decisiones públicas que se adopten, incluyendo al ciudadano en ellas, haciendo que acceda a los recursos informativos de manera rápida e instantánea. En este

²³ A su vez y relacionado con este derecho, el artículo 6.2 e) de la Ley de Acceso Electrónico señalaba que el ciudadano puede obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesado.

²⁴ Tal circunstancia se complejiza más cuando se analice, en el estudio presente, las excepciones a la reutilización de datos, por cuanto un intercambio de datos entre Administraciones públicas se considera, en la mayoría de las ocasiones, una mera comunicación y no una cesión, por lo que no se dispone en dicho caso la necesidad de consentimiento del interesado.

²⁵ Con base en el artículo 17 de la ley. Esta obligación también queda reflejada, por señalar otro ejemplo, en el artículo 46 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

²⁶ Regulado en los artículos 1.2 y 6.2 f) de la Ley 11/2007, de 22 de junio, hoy derogada.

sentido, HEALD (2006:26) realiza una interesante distinción entre la transparencia, la apertura y la vigilancia, relacionándola con su aplicación en las organizaciones. La transparencia se extiende más allá de la propia apertura, al abrazar conceptos tales como la simplicidad y la comprensibilidad de sus mecanismos internos. Así, es posible que una organización, para ser abierta al público, no basta con que realice ingentes esfuerzos internos en acercar la información a la sociedad, si esta última resulta incoherente. Por tanto, la apertura –conectada con el tratamiento– podría pensarse que es una característica interna de la organización, mientras que la transparencia también requiere de receptores externos capaces de procesar dicha información facilitada. Por último, la vigilancia implica que alguien observe el proceso de apertura hacia la transparencia y evalúe sus consecuencias.

Una vez analizadas las relaciones básicas que pueden establecerse entre las Administraciones públicas, ALONSO TIMÓN (2012:35) señala que «la publicidad es una parte de la transparencia, un elemento indispensable para que pueda cobrar virtualidad práctica la misma, pero no es suficiente para que el principio despliegue todos sus efectos prácticos». Por ello, la difusión de datos al ciudadano, sin una correcta transferencia de datos en el *back office* de las instituciones, no puede desarrollarse en el grado pretendido.

El deber de información interadministrativa se incardina, pues, en el deber general de auxilio recíproco entre las Administraciones públicas²⁷ y parece que no es un principio vacío de contenido, por cuanto el legislador utiliza «deberán» y no «podrán» en la redacción del anteriormente aludido artículo 3.1 k) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Al respecto, conviene traer a colación el contenido del fundamento jurídico 4.º de la STC 51/1993, de 11 de febrero de 1993, ya que sostiene lo siguiente:

«La existencia de deberes recíprocos del intercambio de información es, en general, una consecuencia del principio de colaboración que debe presidir las relaciones entre cualesquiera Administraciones territoriales, derivado del modelo de organización territorial que la Constitución establece y la previsión expresa de ese deber recíproco no implica, por sí, extensión de las competencias estatales. Hay, consecuentemente, que entender, dado el carácter bilateral y recíproco de tal deber, que no juega únicamente en relación con el Estado y tampoco implica una indebida extensión de las competencias autonómicas. Aunque en ocasiones la imposición de deberes de información pudiera hacer pensar en una intervención más intensa, incluso en un método encubierto difuso o indirecto de control, ello no constituye una regla inexorable, pues la previsión legal de deberes de información recíproca no supone, en sí misma, el ejercicio de competencias o funciones de intervención, lo cual, en todo caso, tendrá lugar en un momento ulterior al del intercambio y acopio de información».

Así, aunque en un principio parece exigirse su obligatoriedad, luego no parece ser tal la pretensión al aplicarla a la realidad social. Sin embargo, al conectar el deber de información con el

²⁷ En virtud de la STC 4/1982, de 21 de febrero de 1982.

deber general de auxilio de las Administraciones públicas, sí parece tener unos cauces formales para su establecimiento, pero no puede deducirse lo mismo de las consecuencias jurídicas que acarrearía su no cumplimiento.

Al respecto, PARADA VÁZQUEZ (1993:85) afirma que, a tales deberes –de asistencia mutua y de información– «nunca podrá sustraerse el elemento de la voluntariedad plena o, al menos, a la ausencia de coacción, y por ello corren el riesgo de no pasar de ser una especie de obligación natural, como las deudas de juego, a las que no se reconoce acción judicial en favor del acreedor, aunque es legítimo que este se niegue a devolver lo cobrado por ellas».

Hoy en día, es común encontrar regulaciones que incluyan alguna cláusula del deber de información que debe presidir las relaciones interadministrativas. A título ilustrativo, en la disposición adicional duodécima de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, se señala que el Gobierno debe promover, en el marco de la comisión de coordinación en materia de residuos, respetando las competencias de las comunidades autónomas, la cooperación técnica y de colaboración necesaria entre la Administración y la iniciativa privada, incluidas las entidades sin ánimo de lucro, en materia de prevención y gestión de residuos, que deberá impulsar, de acuerdo con las otras Administraciones, las medidas oportunas para extender el sistema de certificación forestal.

Por su parte, el artículo 30.3 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, faculta a las Administraciones públicas para que, dando debido cumplimiento al deber de información en relación con el principio de colaboración, cedan datos entre ellas. Por último, otro ejemplo lo constituye el artículo 18.4 de la Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España, que recoge que el Plan Cartográfico Nacional debe incluir las normas técnicas de producción por la Administración General de Estado de la información geográfica de referencia y la cartografía oficial, a propuesta de las autoridades competentes, y los criterios de homologación, de armonización y de coordinación de la producción de las Administraciones integradas en el Sistema Cartográfico Nacional. Para ello, es preciso que habilite mecanismos de colaboración y coordinación con el Plan Cartográfico de las Fuerzas Armadas y con los planes que, en ejercicio de sus respectivas competencias, aprueben las comunidades autónomas.

Conviene matizar, a efectos de esta investigación, que no es lo mismo hablar de deber de información que de deber de intercambio de información. Algo tan obvio de reseñar lleva a afirmar que mientras que la primera de las obligaciones se refiere a la muestra de los activos de información pública a otras instituciones, el segundo deber da un paso más allá, pues no solo implica mostrarles sino también cederlos para que sean utilizados por otras Administraciones públicas.

De este modo, como sostiene MOREU CARBONELL (2005:157), «indudablemente, cuando la Administración tiene un deber de informar, impuesto por una norma jurídica, el ciudadano tendrá un derecho subjetivo a la información administrativa». La obligación al intercambio de datos busca la satisfacción de las demandas de información de los agentes públicos y privados desde una prestación eficaz del servicio público. Pero, ¿aparece tal obligación jurídica en nuestro sistema de fuentes normativas?

La respuesta a lo anterior es sí (MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, 2010:37). Por un lado, entre los principios que rigen las relaciones entre las Administraciones públicas –los cuales he tenido ocasión de analizar con anterioridad–, se encuentra el de facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias²⁸. Además, unido a él, el de prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias²⁹.

De la materialización jurídica de los dos preceptos añadidos, puede observarse la estrecha relación que estos guardan con la obligación de las Administraciones públicas de intercambiar y compartir sus datos, pues las organizaciones pueden solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del ente al que dirija la petición, y solicitar de él su asistencia para la ejecución de sus competencias. De este modo, la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público muestra la taxativa obligación legal de proceder al intercambio de activos de información pública entre Administraciones públicas y cumplir con ello una de las obligaciones de la función informadora institucional.

A mayor abundamiento, la aludida norma señala que todo ciudadano tiene derecho a «no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o que hayan sido elaborados por estas»³⁰. De todo ello se desprende la necesidad acuciante de que las Administraciones públicas interactúen, con las posibilidades que les ofrece la sociedad del conocimiento.

El objetivo final de los citados preceptos es no obligar al ciudadano a que soporte cargas que no le corresponden si se lleva a cabo una correcta gestión de la información en el ámbito interno de las Administraciones públicas, para lograr que estas simplifiquen sus recursos y sus procedimientos. En resumidas cuentas, como apuntan TORNOS MAS y GALÁN (2000): «Las nuevas tecnologías producen unos flujos de información desde el ciudadano a la Administración y desde esta al ciudadano, y conectan todos los circuitos administrativos internos».

Otra de las leyes en las que ya se refleja el deber de intercambio de información interadministrativo era en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico del ciudadano a los Servicios Públicos. Tres eran los artículos que incorporaban, con rotundidad, tal obligación:

- a) El artículo 6.2 b), conforme al cual, el ciudadano tenía derecho a no aportar los datos y los documentos que obren en poder de las Administraciones públicas, quienes

²⁸ En el artículo 141.1 c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

²⁹ Tal y como se establece en el artículo 141.1 d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

³⁰ Así se dispone en el artículo 53.1 d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

tendrán que utilizar medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de tratarse de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados³¹.

- b) El artículo 9, en el que se señalaba que, para un eficaz ejercicio del derecho a no aportar documentos que ya obren en poder de la Administración pública, estas debían facilitar el acceso de las restantes Administraciones públicas a los datos de los interesados que obren en su poder y se encuentren en soporte electrónico, especificando las condiciones, los protocolos y los criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad posibles. Conviene señalar que tal disponibilidad estaba limitada, estrictamente, a aquellos que son requeridos a los ciudadanos por las restantes instituciones para la tramitación y resolución de los procedimientos y actuaciones de su competencia de acuerdo con la normativa reguladora de ellos (acceso condicionado)³².
- c) El artículo 20, cuando destacaba que los documentos electrónicos transmitidos en entornos cerrados de comunicaciones establecidos entre Administraciones públicas, órganos y entidades de derecho público debían ser considerados como válidos a efectos de autenticación e identificación de los emisores y receptores. Así, se debían determinar las condiciones y las garantías por las que se regirá que, al menos, tiene que comprender la relación de emisores y receptores autorizados y la naturaleza de los datos a intercambiar.

Conectado a estas obligaciones y derechos, aparece configurado hoy el principio de interoperabilidad en la Ley 40/2015, de 1 de octubre. En ella se destaca que cada Administración debe facilitar a las restantes el acceso a los datos relativos a los interesados que obren en su poder, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad. Y ello nos lleva a ofrecer una definición aproximada de interoperabilidad.

2. LA INTEROPERABILIDAD TÉCNICA, SEMÁNTICA Y ORGANIZATIVA

La implantación de las nuevas tecnologías en la sociedad del conocimiento y su influjo en las Administraciones públicas ha sido notabilísima y ha propulsado el cambio institucional, o lo

³¹ El consentimiento previo se refiere, a tenor del artículo 5.1 c) del Real Decreto 1720/2007, de 21 diciembre, por el que se desarrolla la Ley Orgánica de Protección de Datos, a «toda manifestación de voluntad, libre, inequívoca, específica e informada, mediante la que el interesado consienta el tratamiento de datos personales que le conciernen».

³² En tal sentido aparece configurado el artículo 155.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, cuando sostiene que «la disponibilidad de tales datos estará limitada estrictamente a aquellos que son requeridos a los interesados por las restantes Administraciones para la tramitación y resolución de los procedimientos y actuaciones de su competencia», lo cual consideramos una deficiencia en la regulación que es preciso subsanar.

que es lo mismo, el fomento de las interacciones e interconexiones interinstitucionales. Desde finales del siglo XX, la inmediatez de las transformaciones tecnológicas está generando unas adaptaciones y unos cambios profundos en las organizaciones y en los ciudadanos, que les permiten desarrollarse en nuevos entornos competitivos y que, además, añaden valor a sus actuaciones. Las tecnologías de la información y la comunicación configuran el mecanismo idóneo para la transformación de los modelos de producción y de relación de los actores políticos, económicos y sociales, incluyéndolos, a todos ellos, en las nuevas sinergias del escenario internacional globalizado (VALENCIA SÁEZ, 1997). Así, dichos actores deben ser capaces de articular nuevas estrategias organizativas y deben originar cambios profundos si quieren contribuir a las transformaciones políticas, jurídicas e institucionales que un mundo interconectado requiere.

En idéntico sentido, la Administración pública ha ido modernizándose y aproximándose más al ciudadano. Las tecnologías e Internet, lejos de ser una amenaza, han supuesto, por el contrario, la oportunidad idónea para que las Administraciones públicas se abran al mundo, flexibilicen sus procedimientos y faciliten la comunicación y la interacción con el ciudadano. Se trata, de este modo, de avanzar en un modelo de prestación de servicio público abierto, accesible, transparente, simplificado, seguro y participativo. Es lo que se conoce como e-Administración o Administración electrónica.

La Administración pública está asumiendo cada vez más actuaciones y deben responder, de la misma forma, a un mayor número de necesidades de los usuarios. Ello provoca una sobrecarga en el modelo tradicional de prestación de servicios y se traduce en una inevitable transformación estructural y en un cambio sustantivo en el ritmo de trabajo de las organizaciones públicas. Los ciudadanos exigen que se cumplan, más y mejor, las funciones ejecutivas y administrativas con arreglo a la legalidad vigente, pero también con un grado superior de eficacia, cercanía y responsabilidad. Tal y como expresa NIETO GARCÍA (2001:218), se tiende hacia una postura de equilibrio en la satisfacción de las demandas ciudadanas y en el propio proceder de las instituciones para, con ello, obtener «el máximo de eficacia dentro de la legalidad o, si se quiere, la eficacia como objetivo y la legalidad como límite».

Aplicando una perspectiva omnicomprendensiva de lo que, comúnmente, se entiende por e-Administración y a la luz del consenso supranacional, tal y como señala la Comisión Europea³³, la Administración electrónica se define de la siguiente forma: «El uso de las tecnologías de la información y de la comunicación en las Administraciones públicas combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas».

El contenido literal de la definición invita a pensar que la e-Administración va más allá de una «política de parches» o de lo que se puede considerar como una adaptación a remolque de

³³ Tal y como versa la Comunicación 2003/567, de 26 de septiembre, de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, relativa al papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa.

las organizaciones –tendencia que, por otro lado, hasta hace relativamente poco, era lo habitual–. Hablar de Administración electrónica es hablar de reforma y modernización integral de la Administración pública. Es decir, no solo se trata de introducir medios telemáticos, de informar, de mejorar los servicios o de resolver eficazmente los expedientes dentro de las entidades públicas, sino que, por encima de todo, supone un cambio de cultura organizativa, una nueva gestión de lo público y una oportunidad única para acercar las instituciones a los ciudadanos.

De las anteriores reflexiones podemos hacernos una idea general de lo que implica la Administración pública electrónica en la época actual y su fuerte conexión con el sistema de gobierno. En definitiva, una Administración democrática requiere de innovación, de nuevas aplicaciones tecnológicas, de un enfoque hacia la transparencia total. Y tal y como sostiene CERRILLO I MARTÍNEZ (2008a:499), la principal manera de facilitar los intercambios entre Administraciones públicas es a través de la tecnología, es a partir de la interoperabilidad a que nos vamos a referir a continuación.

Para algunos autores, más importante que la información resulta, muchas veces, el tiempo y la forma al disponer de ella, la eficacia y celeridad en su acceso. Sin compartir plenamente tal aseveración, sí manifiesto la importancia –aunque no prominencia– de los requisitos procedimentales, técnicos y organizativos que la rodean. Los sistemas informáticos y las redes que los relacionan experimentan unos desarrollos y unos avances continuos, por lo que es preciso instaurar una serie de estándares que rijan en común para asegurar su adaptación mutua.

Ha podido comprobarse que, si importante resulta la transparencia para que los ciudadanos puedan tener acceso al mayor número de recursos informativos posibles, también lo es asegurar unas relaciones internas que se producen en el *back office* de la Administración pública. Así, SAINZ MORENO (2004:166) afirma que «la transparencia administrativa no queda limitada a las relaciones de la Administración con los ciudadanos, sino que comprende, también, la información entre las Administraciones públicas y, en general, la difusión de la imagen y del contenido de las acciones administrativas, así como la difusión de actividades no formalizadas».

En tal sentido, lo cierto es que existe una distinción clara entre el acceso automatizado/interconexión y la comunicación. Por una parte, en la comunicación, es destacable la actividad que desempeña la Administración pública que tiene los datos en su poder originariamente y que, previa ponderación de las razones que justifican dicha operación, decide ponerlos en conocimiento de otra institución pública. Por otra parte, en la comunicación, es la institución que necesita la información quien accede directamente a los datos de la Administración pública que los posee (GUICHOT REINA, 2010:1041). Así, se precisa una información fluida, no solo de la Administración al ciudadano sino entre Administraciones³⁴. Lo anterior conduce al estudio de «una interoperabilidad eficaz entre los sistemas o componentes para intercambiar información y utilizar la información intercambiada» (VILLORIA MENDIETA, 2012:8).

³⁴ A tenor del fundamento jurídico 3.º de la STC 233/1999, de 16 de diciembre de 1999.

De esta forma, el artículo 41 de la hoy derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, señalaba que las Administraciones públicas debían utilizar las tecnologías de la información en sus relaciones con las demás Administraciones y con los ciudadanos, aplicando medidas informáticas, tecnológicas, organizativas, y de seguridad, que garanticen un adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa y eviten discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica. Así, como acertadamente sostiene GAMERO CASADO (2009:259), la interoperabilidad «evita que el ciudadano padezca las consecuencias del marasmo burocrático».

La misma norma, en la letra o) del Anexo de definiciones que incluye, definía interoperabilidad como «la capacidad de los sistemas de información, y por ende de los procedimientos a los que estos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos». Relacionando lo anterior, la interoperabilidad supone todo un reto para lograr un proceso normalizado de estructuras y estándares de trabajo. En especial, la interoperabilidad debe hacer frente al gran problema con el que se enfrentan los sistemas de información pública, el cual no es su forma de gestión autónoma de datos. Lo que de verdad preocupa a los decisores públicos es la capacidad que tienen dichos sistemas para compartir información y conocimiento con otras aplicaciones y sistemas.

En cuanto a la finalidad que tiene la interoperabilidad, esta es doble:

- Por una parte, procurar la más plena realización de otros derechos, facilitándolos en la medida que lo permite el estado de la técnica, y la garantía de que no resultan afectados otros bienes constitucionalmente protegidos, como pueden ser la protección de datos, los derechos de acceso a la información administrativa o la preservación de intereses de terceros.
- Por otra parte, establecer un marco lo más flexible posible en la implantación de los medios de comunicación, cuidando los niveles de seguridad y protección de derechos e intereses previstos en la ley. Con ello se persigue, a su vez, un triple objetivo: en primer lugar, evitar que la nueva regulación imponga una renovación tal en las soluciones de comunicación con los ciudadanos que impida la pervivencia de técnicas existentes y de gran arraigo; en segundo lugar, facilitar la actividad de implantación y de adaptación de las distintas organizaciones, funciones y procedimientos a los avances tecnológicos; y en tercer lugar, impedir que la opción rígida por determinadas soluciones dificulte para el futuro la incorporación de nuevas técnicas y servicios a la Administración pública³⁵.

La manera de hacer efectiva la interoperabilidad pasa por regular un correcto Esquema Nacional de Interoperabilidad, el cual se define como el «conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de deci-

³⁵ Tal y como se deducía del artículo 156 de la ley, la exposición de motivos del real decreto que desarrollaba la Ley 11/2007, de 22 de junio.

siones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad»³⁶. En este sentido, se hace imprescindible, para la correcta difusión de datos, el construir unos marcos normalizados y vinculantes de interoperabilidad, pensados de forma estratégica, que solo pueden desarrollarse desde el citado esquema.

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

- a) Su cualidad integral: la interoperabilidad tiene que abordar, de forma generalizada, la concepción de los servicios y sistemas y a lo largo de su ciclo de vida: planificación, diseño, adquisición, construcción, despliegue, explotación, publicación, conservación y acceso o interconexión con estos.
- b) Su carácter multidimensional: la interoperabilidad debe contemplarse desde sus dimensiones organizativa, semántica y técnica y se manifiesta en la práctica en los acuerdos interadministrativos, en el despliegue de los sistemas y servicios, en la determinación y en el uso de estándares, en las infraestructuras y servicios básicos de las Administraciones públicas y en la publicación y reutilización de las aplicaciones de estas, de la documentación asociada y de otros objetos de información.
- c) Su enfoque de soluciones multilaterales: debe favorecerse la aproximación multilateral a la interoperabilidad, de forma que se puedan obtener las ventajas derivadas del escalado, de la aplicación de las arquitecturas modulares y multiplataforma, de compartir, de reutilizar y de colaborar.

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

GAMERO CASADO y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (2009) hacen una especial aclaración en este punto, afirmando lo siguiente: «El reparto competencial articulado en un determinado sistema político constituye un presupuesto condicionante del modelo de interoperabilidad implantado en su sistema jurídico. A medida que se asciende en el nivel territorial, es más complicado lograr la interoperabilidad si las entidades políticas de mayor escala carecen de competencia para ello».

Con lo precedente pretendemos, además, poner de manifiesto que la interoperabilidad tiene la difícil misión de conjugar centralidad y autonomía, pues si no se permite que decidan sobre ella todos los actores institucionales que deben aplicarla, no será posible su correcta puesta en marcha. Los marcos vinculantes de interdependencia horizontal son un punto estratégico a tener muy en cuenta.

³⁶ Tal y como se deduce del artículo 156.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Conviene resaltar también, en este punto antes tratado, que la Unión Europea ha aprobado un marco común de interoperabilidad³⁷, para conseguir el mismo propósito señalado de normalización de procesos y de estructuras. En tal instrumento normativo comunitario, quedan claros cuáles son los objetivos específicos que se pretenden conseguir, los cuales son muy necesarios, a su vez, para que los Estados miembros establezcan servicios públicos nacionales apoyados en las Tecnologías de la Información y la comunicación y sean más conscientes del riesgo de creación de nuevos obstáculos electrónicos que comporta el optar por soluciones que no sean interoperables.

Continúa señalando la normativa antes citada que las denominadas barreras electrónicas fragmentan el mercado interior, y le impiden funcionar adecuadamente. Por eso, los Estados miembros y las instituciones comunitarias deben redoblar sus esfuerzos por evitarlo. Al respecto, CERRILLO I MARTÍNEZ (2008a:514) nos muestra que el marco de interoperabilidad europeo tiene una marcada finalidad, cual es la de promover la mejora en la elaboración de los marcos nacionales en tal materia, además de homogeneizar sus características generales en reglas comunes para la Unión Europea.

Así, las políticas de interoperabilidad de los diferentes Estados de la Unión Europea: a) deben centrarse en la mejora de la eficacia, la eficiencia, la flexibilidad y la transparencia de los activos de información públicos; b) deben tener en cuenta la realidad en la implantación de la Administración electrónica de cada país, para conocer los obstáculos que debe remover; y c) deben prever las necesidades de servicios públicos *online*; o deben estandarizar la tecnología y armonizar su legislación.

Conviene también hacer mención a otro avance significativo desde las políticas de interoperabilidad que se están implementando en la Unión Europea. Si ya tuvimos la ocasión de señalar que los activos de información pública eran algo más que datos y documentos, que también eran soportes y contextos, el espíritu del marco de interoperabilidad común se pronuncia en ese sentido, pues pretende que puedan reutilizarse también los sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración pública, fomentando la cooperación interadministrativa en el ámbito de la Administración electrónica.

Otro de los aspectos que se recoge en el Esquema Nacional de Interoperabilidad es la tipología que el legislador ha dispuesto para ella, y que es la triple catalogación que a continuación se expresa.

2.1. La interoperabilidad organizativa

Desde tal categorización, se contempla que las Administraciones públicas deben establecer y publicar las condiciones de acceso y utilización de los servicios, datos y documentos en formato electrónico que pongan a disposición del resto de Administraciones especificando las finalidades, las modalidades de consumo, consulta o interacción, los requisitos que deben satisfacer los posibles usuarios de estos, los perfiles de los participantes implicados en la utilización de los servicios,

³⁷ Basado en la COM 2010/744 final, de 16 de diciembre de 2010, por título «Hacia la interoperabilidad de los servicios públicos europeos».

los protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos servicios, los necesarios mecanismos de gobierno de los sistemas interoperables, así como las condiciones de seguridad aplicables. Tales condiciones deben, en todo caso, cumplir con la normativa dispuesta en materia de protección de datos, así como con lo dispuesto en el Esquema Nacional de Seguridad.

De igual modo, la interoperabilidad organizativa debe potenciar el establecimiento de convenios entre las Administraciones públicas emisoras y receptoras y, en particular, con los nodos de interoperabilidad³⁸, con el objetivo de simplificar la complejidad organizativa sin menoscabo de las garantías jurídicas, identificando, catalogando y priorizando los servicios de interoperabilidad que deben prestar las diferentes instituciones.

2.2. La interoperabilidad semántica

Desde la interoperabilidad semántica, se trata de conseguir que las Administraciones públicas publiquen aquellos servicios que pongan a disposición de las demás Administraciones a través de la red de comunicaciones de las Administraciones públicas españolas, o de cualquier otra red equivalente o conectada a la misma que garantice el acceso seguro al resto de Administraciones públicas. En este mismo sentido, el esquema contempla que las Administraciones públicas mantendrán actualizado un inventario de información administrativa, que incluirá los procedimientos administrativos y los servicios que prestan de forma clasificada y estructurada en familias, con indicación del nivel de informatización de los mismos. Asimismo mantendrán una relación actualizada de sus órganos administrativos y oficinas de registro y atención al ciudadano, y sus relaciones entre ellos. Dichos órganos y oficinas se codifican de forma unívoca y esta codificación se difunde entre las Administraciones Públicas.

A su vez, cada Administración Pública regulará la forma de creación y el mantenimiento de este inventario, que se enlaza e interopera con el inventario de la Administración General del Estado en las condiciones que se determinen por ambas partes; en su caso, las Administraciones públicas podrán hacer uso del citado inventario centralizado para la creación y mantenimiento de sus propios inventarios. Para la descripción y la modelización de los procedimientos administrativos y de los procesos que los soportan.

La interoperabilidad semántica exige estructurar la información, de un tratamiento automatizado con unos niveles de formalización muy elevados. También exige determinar, con la mayor precisión posible, el significado de las distintas unidades de información, asociándolas a conceptos e interrelacionando a estos entre sí. Ello se logra con la Web semántica (W3C)³⁹, desde la que se consigue estandarizar y automatizar los contenidos.

³⁸ Estos nodos de interoperabilidad se entienden como entidades a las cuales se les encomienda la gestión de apartados globales o parciales de la interoperabilidad organizativa, semántica o técnica.

³⁹ Dicho modelo incluye una escala de cinco categorías diferentes, con las que se mide el nivel de elaboración del conjunto de datos descrito: a) con una estrella, se ofrecen datos en cualquier formato, aunque sean difíciles de manipular.

Del mismo modo, es preciso aludir a la ontología, a modo de especificaciones formales de conceptualización compartida de esos datos, que son absolutamente necesarios en el caso de reutilizarlos. En materia informática, la ontología hace referencia a la formulación de un exhaustivo y riguroso esquema conceptual, que tiene la finalidad de facilitar la comunicación y el intercambio de información entre los diferentes sistemas y las diferentes entidades públicas.

2.3. La interoperabilidad técnica

Por último, no se puede olvidar que, en protección de datos, no existen unas recetas genéricas y que cualquier diseño es necesariamente contextual, y ello no solo significa tener en cuenta las dimensiones física, técnica y organizativa o el modelo de la organización, sino que supone tener en cuenta otros criterios como la legislación específica del sector (MARTÍNEZ, 2014:279).

Las Administraciones públicas⁴⁰ usan, por tanto, unos estándares abiertos, así como, en su caso y de forma complementaria, unos estándares que sean de uso generalizado por los ciudadanos, al objeto de garantizar la independencia en la elección de alternativas tecnológicas por los ciudadanos y las Administraciones públicas y la adaptabilidad al progreso de la tecnología, de forma que:

- a) Los documentos y servicios de la Administración electrónica que los órganos o entidades de Derecho público emisores pongan a disposición de los ciudadanos o de otras Administraciones públicas se encontrarán, como mínimo, disponibles mediante estándares abiertos.
- b) Los documentos, servicios electrónicos y aplicaciones puestos por las Administraciones públicas a disposición de los ciudadanos o de otras Administraciones públicas serán, según corresponda, visualizables, accesibles y funcionalmente operables en condiciones que permitan satisfacer el principio de neutralidad tecnológica y eviten la discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica.

De igual modo, en las relaciones con los ciudadanos y con otras Administraciones públicas, el uso en exclusiva de un estándar no abierto sin que se ofrezca una alternativa basada en un estándar abierto se limitará a aquellas circunstancias en las que no se disponga de un estándar abierto que satisfaga la funcionalidad satisfecha por el estándar no abierto en cuestión y solo mientras dicha disponibilidad no se produzca. Las Administraciones públicas deben promover,

lar; b) con dos estrellas, se entregan datos de manera estructurada, con archivos concretos como Word, PDF, etc.; c) con tres estrellas, se entregan datos en un formato que no sea propietario (como ocurre con csv en vez de Excel); d) con cuatro estrellas, se usan URI, a modo de dirección web de un dato que sirve para enlazarlo con otros datos para identificar información; y e) con cinco estrellas, se vinculan datos con los de otras personas, dotándolos de contexto y etiquetándolos mediante vocabularios compartidos.

⁴⁰ Regulada en el artículo 11 del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero de 2010.

asimismo, las actividades de normalización con el fin de facilitar la disponibilidad de los estándares abiertos relevantes.

Con base en lo antedicho, como bien señala VALERO TORRIJOS (2014:634), «la interconexión y el acceso remoto a la información permite la prestación de servicios ciertamente avanzados que, de utilizarse otro soporte documental o en ausencia de las redes telemáticas, vería impedidos». En definitiva, «una interoperabilidad eficaz entre los sistemas o componentes para intercambiar información y utilizar la información intercambiada»⁴¹.

Un ejemplo práctico de cómo se está implementando la interoperabilidad lo constituye la Red de Comunicaciones de las Administraciones Públicas Españolas⁴². En ella, la Administración General del Estado, las Administraciones autonómicas y las entidades que integran la Administración local, así como los consorcios u otras entidades de cooperación constituidas a tales efectos por estas, adoptan las medidas necesarias e incorporarán en sus respectivos ámbitos las tecnologías precisas para posibilitar la interconexión de sus redes con el fin de crear una red de comunicaciones que interconecte los sistemas de información de las Administraciones públicas españolas y permita el intercambio de información y servicios entre las mismas, así como la interconexión con las redes de las instituciones de la Unión Europea y de otros Estados miembros.

En el mismo sentido referido, la red de comunicaciones aludida (a la que se conoce como Red SARA), debe ser la utilizada preferentemente para comunicarse entre sí, para lo cual conectarán a la misma, bien sus respectivas redes, bien sus nodos de interoperabilidad, de forma que se facilite el intercambio de información y de servicios entre las mismas, así como la interconexión con las redes de las instituciones de la Unión Europea y de otros Estados miembros⁴³.

IV. EL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL COMO AGENTE INTEROPERABLE

1. DEFICIENCIAS NORMATIVAS DETECTADAS EN EL ESTUDIO

¿Cómo de preparada está la Administración pública para cumplir con su obligación de tratamiento eficaz de los datos? ALBERCH I FUGUERAS (2003:178) hace hincapié en la necesidad de mediación en la gestión de la información, «hasta el punto de requerir la formulación de un modelo específico, tanto por la misma diversidad de información, como de su compleja organización». Es preciso que las instituciones se tomen en serio la obligación de tratamiento informativo eficaz, pues de ello dependerá la puesta a disposición de esta al ciudadano.

⁴¹ Correspondiente a la intervención que realizó el presidente de Transparencia Internacional España, tal y como podemos observar en la página 31 del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisiones) n.º 248, de 23 de enero de 2013, correspondiente a la Sesión Extraordinaria n.º 9 de la X Legislatura.

⁴² A la que hace mención el artículo 155.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

⁴³ Conforme queda dispuesto en el artículo 13 del Real Decreto por el que se aprueba el Esquema Nacional de Seguridad.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos⁴⁴ elaboró un informe en el que se hacía eco de esta especial misión, para ver cómo se podía mejorar el tratamiento de los activos de información pública. A tal fin, se planteaban tres preguntas clave para poder entender la dinámica de gestión de los activos de información: a) ¿quién es el responsable de las tareas de gestión?, b) ¿quién garantiza la coordinación?, y c) ¿quién supervisa, controla y sanciona⁴⁵?

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA (2014:15), señala «la necesidad de adaptar los ficheros y archivos públicos para poder hacer frente a los requerimientos de información. Es necesario no solo organizar los archivos, también ajustar o desarrollar los programas informáticos correspondientes, formar a los funcionarios en esta tarea y abrir los cauces de solicitud de información». Así, se observa cómo, tan necesario es tratar el documento, como hacer lo propio con el dato y con el soporte que los contiene.

El tratamiento de los activos de información pública no solo debe beneficiar el mejor funcionamiento de la Administración pública, sino que también debe ser válido para ofrecer el mejor servicio al ciudadano. Al respecto, PEÓN PÉREZ (2006:145) advierte que «este es el caso de los servicios propiamente documentales de análisis prospectivos y de apoyo a la toma de decisiones, pero también notoria en el caso de unidades archivísticas, que si bien nominalmente pueden tener un carácter de servicio público general, por lo general su actividad cotidiana está orientada de forma casi exclusiva a los servicios internos de las distintas organizaciones».

Un tratamiento integral y normalizado de los activos de información es una necesidad acuciante en Democracia, pues de ello depende el grado en el que ciudadano puede disponer de ellos. Sin embargo, BLANES CLIMENT (2014:255) sostiene que «existen tantas formas de ejercer el derecho de acceso a la información como registros administrativos y normas especiales se establezcan».

Consideramos que el gran reto actual de las Administraciones públicas es, precisamente, llegar a conseguir que todas ellas puedan fijar un sistema de gestión de los activos de información único y común. Si se estandarizan procedimientos, si se normalizan las técnicas y los recursos y si se parte de los mismos principios de actuación, será más sencillo que interactúen entre ellas y que consigan reducir sus cargas burocráticas y prestar un mejor servicio al ciudadano. El ejercicio efectivo del derecho a la información en un sistema democrático requiere que todos los activos informativos puedan ser dispuestos por los ciudadanos, bien desde su petición, bien desde su suministro activo.

Del mismo modo, consideramos que la incorporación de un sistema de gestión integral eficaz sin una simplificación organizativa tampoco tendría mucho sentido, pues PEÓN PÉREZ (2006:146) advierte del gran número de instituciones públicas y la ausencia de vínculos de colaboración o de mecanismos de coordinación entre ellas –más allá de los derivados de tareas de colaboración puntuales–. El citado autor arguye que esto resulta particularmente llamativo «si se tiene en cuenta

⁴⁴ Así se incluye en el Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas (pág. 34).

⁴⁵ Tales consideraciones han sido tenidas en cuenta para elaborar los indicadores de análisis.

que en todas estas unidades presumiblemente deben realizarse tareas documentales semejantes, así como productos y servicios similares, lo que, en principio, debería favorecer la utilización de técnicas y métodos profesionales comunes, justificados aún más por el hecho de que independientemente de los contextos temáticos departamentales, los marcos normativos, los procedimientos gestores y las estructuras organizativas son en todo semejantes en las distintas Administraciones».

Una posible solución para solventar ese grave problema puede ser la creación de un punto común que aglutine el mayor número posible de recursos de información pública al mínimo coste, desde el principio de colaboración institucional. Para ello, deben duplicarse los esfuerzos de las instituciones en homogeneizar sus procesos de tratamiento de datos, de estandarización de procesos y de universalidad de criterios, en un escenario donde la autonomía de las organizaciones sea compatible con un universo mayor, que exige interacción, interdependencia e interconexión.

Siendo así, aunque valoramos muy positivamente el hecho de que la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público haya reconocido, de manera autónoma, el principio de interoperabilidad⁴⁶ en las relaciones interadministrativas –sobre todo en las relaciones electrónicas–, debemos aclarar que su regulación nos resulta ineficiente. Como hemos tenido ocasión de señalar con anterioridad, sostenemos que tal principio debe imperar en todas esas relaciones, en todos aquellos sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas, para facilitar la correcta gestión y difusión de la información pública. Es decir, no es conveniente ni factible que la interoperabilidad esté limitada estrictamente a aquellos datos que son requeridos a los interesados por las restantes Administraciones públicas para la tramitación y resolución de los procedimientos y actuaciones de su competencia, sino que debiera abrirse a cualquier tipo de información, a fin de que tales organizaciones interconecten con los sistemas de información de otras instituciones y permitan el intercambio de datos y servicios entre las mismas con la mayor amplitud y extensión posibles.

Dicho lo cual, las Administraciones públicas deben hacer un esfuerzo especial y valorar el impacto que sus actuaciones en materia informativa pueden provocar en el resto de organizaciones, respetando el ejercicio legítimo de las competencias que cada Administración pública tenga atribuidas y ponderando la totalidad de los intereses públicos implicados. Por eso es tan necesario que intercambien entre ellas la información que adquieren y conservan en relación con la actividad que desarrollan, porque de ello depende su adaptación al medio y el cumplimiento de su finalidad de cohesión social.

Consideramos que, si existe un tema primordial al que debe darse cabida en el presente estudio, este es el de las relaciones interadministrativas. Siguiendo con la idea, VILLORIA MENDIETA (2010:91) se reafirma en la necesidad de coordinar la actuación de los ejecutivos, entendida esta desde tres niveles diferentes: a) evitando contradicciones entre ellos; b) buscando una cooperación entre ellos, manteniendo cada cual sus objetivos; y c) compartiendo finalidades comunes, las de servicio público y cohesión social.

⁴⁶ No debemos olvidar que la exposición de motivos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, contempla como nuevo principio de actuación la interoperabilidad de los medios electrónicos y sistemas y la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos.

2. LA CONEXIÓN DEL PRINCIPIO DE INTEROPERABILIDAD CON LA REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La reutilización de la información generada por la Administración pública constituye una de las actividades de mayor impacto en nuestros días, ya que es una fuente de primer orden en el desarrollo social y económico de cualquier Estado. Cumpliendo con lo establecido en la Directiva 2003/98/CE, relativa a la reutilización de la información del sector público, el legislador estatal español ha aprobado la Ley 37/2007, de 16 de noviembre⁴⁷, en la que se define reutilización como «el uso de documentos que obran en poder de las Administraciones y organismos del sector público, por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública»⁴⁸.

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

No es posible la reutilización de datos públicos sin haber conseguido la plena interoperabilidad de los sistemas de información pública de las instituciones. Por eso, todo esfuerzo conducente a homogeneizar los criterios en el tratamiento de datos supone un avance en su posibilidad de reutilización. Sin embargo, el legislador ha excluido a las Administraciones públicas del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, hecho que supone también una deficiencia regulativa.

En resumidas cuentas, el principio de interoperabilidad es del todo necesario de cumplir en el proceso de adaptación de la Administración pública a la sociedad del conocimiento. Supone una revolución silenciosa, incremental en nuestras instituciones, que beneficia a todos.

V. CONCLUSIONES GENERALES

- **Primera.** La *información* que maneja la Administración pública constituye uno de los elementos que mayor trascendencia originan en cualquier sistema institucional, un bien común que debe compartirse por todos, un derecho básico en Democracia.

⁴⁷ La cual se desarrolla por el Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre.

⁴⁸ Se ha transcrito el contenido literal del artículo 3.1 de la ley que tiene por objeto «la regulación básica del régimen jurídico aplicable a la reutilización de los documentos elaborados o custodiados por las Administraciones y organismos del Sector Público» (según el art. 1 de esta).

La información orienta el ejercicio del poder y legitima la actividad de las instituciones. Por ello, tan importante resulta que la Administración pública desarrolle sistemas integrales de información que sirvan para procesarla, automatizarla y normalizarla, como igual de necesario se considera en la actualidad que esta institución aumente el rendimiento de los datos tratados para fomentar nuevas finalidades que ayuden a los ciudadanos a adoptar decisiones cualificadas.

- **Segunda.** La *Administración pública* dota de estabilidad y uniformidad al sistema político y es una institución clave para asegurar la calidad democrática. Por ello, tan relevante como resulta abordar el estudio de su identidad –qué es– o de su técnica –cómo funciona–, lo es, en mayor medida si cabe, comprender su finalidad –para qué ejerce sus competencias–. La dimensión política de una Administración democrática garantiza la cohesión y el pacto de convivencia social, y le obliga a una reforma permanente para adaptarse a la sociedad que sirve.
- **Tercera.** Una de las obligaciones de las Administraciones públicas es que estas recolecten y almacenen datos, para facilitar después su difusión interna y externa, y cada vez se les exige, con mayor ímpetu, que hagan lo propio con los datos en bruto. Un *tratamiento* correcto de los activos de información pública asegura un mejor servicio al ciudadano y un funcionamiento eficaz de las estructuras político-administrativas, ya que profundizando en este proceso y logrando una adecuada gestión de los datos desde el origen, se puede simplificar el trabajo de los operadores públicos o privados que precisen de ellos. El principal valor de la información es lo que aporta para transformarse en conocimiento, pero resulta de vital importancia poder encontrar, en tiempo y forma, cuantos datos públicos puedan ser mostrados.
- **Cuarta.** La *interoperabilidad*, entendida como la capacidad de los sistemas de información de las Administraciones públicas y de los procedimientos a los que estos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de activos de información, es uno de los grandes retos de futuro, que implica la acción conjugada de todos los centros de poder político. Solo de esta manera se puede conseguir una correcta transacción de recursos entre ellos, aplicando sistemáticas comunes, reglas procedimentales y aplicaciones homogéneas. Desde el *back office* de la Administración pública, transcurren sistemas interconectados que facilitan el desempeño institucional y aumentan la calidad del servicio prestado al ciudadano. En especial, la interoperabilidad semántica debe ser la clave para saber cómo mostrar y difundir datos, pues solo si se comparten estructuras tecnológicas y protocolos de actuación, avanzaremos de la sociedad de la información a la sociedad del conocimiento, hacia la transacción de los activos informativos.
- **Quinta.** La *reutilización* de la información generada por la Administración pública constituye una de las actividades de mayor impacto social, ya que es una fuente de primer orden en el desarrollo económico de cualquier Estado. La Administración pública realiza una labor de vital importancia para el desarrollo de la política de reutilización, ya que es quien crea, recoge, trata, almacena y difunde información a mayor escala en España. Esta información tiene gran interés para dos tipos de actores: a) para

las propias entidades públicas, al crear nodos de interoperabilidad administrativa en los que las organizaciones intercambian los datos que poseen y ofrecer así servicios al ciudadano de más calidad; y b) para entidades privadas, al optimizar recursos y facilitar la actividad profesional de estas.

Bibliografía

- ALBERCH I FUGUERAS, R. [2003]: *Los archivos, entre la memoria histórica y la sociedad del conocimiento*, Barcelona: Editorial UOC.
- ALONSO TIMÓN, A. J. [2012]: «El principio de transparencia como elemento vertebrador del Estado Social y Democrático de derecho», *Asamblea*, núm. 27, págs. 27-62.
- ARENDRT, H. [1963]: *On Revolution*, New York: Penguin Books.
- BARRIO GARCÍA, G. [2000]: «Principios de relación entre Administraciones Públicas», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 4, págs. 67-82.
- BLANES CLIMENT, M. A. [2014]: *La Transparencia informativa de las Administraciones Públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi.
- CÁMARA VILLAR, G. [2007]: «Colaboración, coordinación y cooperación», en Balaguer Callejón, F.; Ignacio Ortega Álvarez, L.; Cámara Villar, G. y Montilla Martos, J. A. (coords.), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, págs. 75-94.
- CANALES ALIENDE, J. M. [2013]: «La administración pública central y periférica valenciana», en Canales Aliende, J. M. y Menéndez Alzamora, M. (dir.), *El sistema político y administrativo valenciano*, Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 226-245.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. [2008a]: «Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica», en Gamero Casado, E. y Valero Torrijos J. (coords.), *La ley de Administración Electrónica: Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, Madrid: Aranzadi, págs. 495-522.
- [2008b]: «Órganos colegiados electrónicos», en Gamero Casado, E. y Valero Torrijos, J. (coords.), *La ley de Administración Electrónica: Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, Madrid: Aranzadi, págs. 523-552.
- CORNELLA SOLANS, A. [2001]: *Infonomía.com. La gestión inteligente de la información en las organizaciones*, Bilbao: Ediciones Deusto.
- CROZIER, M. [1992]: *Estado Moderno, Estado Modesto: estrategia para el cambio*, Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.
- ENTRENA CUESTA, R. [1986]: «Las relaciones interadministrativas», *Autonomías*, núm. 5, págs. 71-80.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. y VALERO TORRIJOS, J. [2008]: «La difusión de información administrativa en Internet y la protección de los datos personales: análisis jurídico de un proceso de armonización», en Troncoso Reigada, A. (dir.), *Transparencia administrativa y protección de datos personales*, Madrid: Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, págs. 223-262.

- GAMERO CASADO, E. y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. [2008]: «El Derecho Administrativo ante la "Era de la Información"», en Gamero Casado E. y Valero Torrijos J. (coords.), *La Ley de Administración Electrónica: Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, Madrid: Aranzadi, págs. 29-56.
- GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ CARANDE, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. [2011]: *Curso de Derecho Administrativo*, 15.ª ed., Madrid: Civitas.
- GARRIDO FALLA, F. [1980]: *Comentarios a la Constitución*, Madrid: Civitas.
- GASCÓN HERNÁNDEZ, J. [1955]: «Cooperación y administración», *Revista de Administración Pública*, núm. 17, págs. 139-178.
- GUICHOT REINA, E. [2010]: «Comunicación de datos por las Administraciones Públicas a sujetos privados», en Troncoso Reigada, A. (dir.), *Comentario a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal*, Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi, págs. 1.024-1.057.
- HEALD, D. [2006]: «Varieties of Transparency», en Hood C. y Heald D. (eds.), *Transparency: The key to better governance?*, Oxford: Oxford University Press, págs. 25-43.
- LINDE PANIAGUA, E. [1981]: *La coordinación de las Administraciones Públicas en la Constitución Española de 1978*, Madrid: Servicio de Publicaciones del Ministerio de Justicia, D.L.
- MARTÍNEZ, R. [2014]: «De la opacidad a la casa de cristal. El conflicto entre privacidad y transparencia», en Valero Torrijos, J. y Fernández Salmerón, M. (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información*, Madrid: Aranzadi, págs. 241-280.
- MARTÍNEZ BARGUEÑO, M. [1987]: *Teoría y práctica de la Información Administrativa al ciudadano*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. [2010]: «Régimen Jurídico del intercambio electrónico de datos, documentos y certificaciones entre administraciones», *Revista de Administración Pública*, núm. 183, págs. 359-391.
- MOCK, W. [1999]: «On the centrality of information law: a rational choice discussion of information law and transparency», *John Marshall Journal of Computer & Information Law*, (17), págs. 1.069-1.100.
- MOREU CARBONELL, E. [2005]: *La Administración Anunciante. Régimen Jurídico de la publicidad institucional*, Madrid: Aranzadi.
- NIETO GARCÍA, A. [2001]: *Estudios de Derecho y Ciencia de la Administración*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R. [1993]: *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Madrid: Marcial Pons, págs. 71-100.
- [1999]: *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común (estudios, comentarios y texto de la Ley 30/92)*, Madrid: Marcial Pons.
- PAREJO ALFONSO, L. J. [1993]: «Las relaciones entre las Administraciones Públicas en el Título 1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común», en *Las Relaciones Interadministrativas de Cooperación y Colaboración: seminario*, Barcelona: Instituto de Estudios Autonómicos, págs. 15-40.
- PEÓN PÉREZ, J. L. [2006]: «La organización de los servicios de documentación de las Administraciones Públicas en España», *Revista General de Información y Documentación*, núm. 1, págs. 139-155.

- PETERS, B. G. [2006]: «Democracia y Administración Pública: la conexión emergente», *Administración & Ciudadanía*, (1) núm. 1, págs. 29-46.
- POTEL, J. [2012]: «Big Data», *Boletic*, núm. 62, págs. 46-47.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. [2006]: «Las reformas administrativas en los últimos veinte años», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña*, núm. 10, págs. 963-992.
- SAINZ MORENO, F. (dir.). [2004]: «Secreto y Transparencia», en *Estudios para la Reforma de la Administración Pública*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, págs. 165-178.
- SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. [2014]: «El "día después" de la Ley de transparencia», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33.
- TAJADURA TEJADA, J. [2002]: «El principio de cooperación en el Estado autonómico: concepto, presupuestos y fines», *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 8, págs. 73-104.
- TORNOS MAS, J. y GALÁN, A. (coord.): *La comunicación pública: información administrativa al ciudadano*, Madrid: Marcial Pons, págs. 23-146.
- VALENCIA SAIZ, A. [1997]: «Democracia, nuevas tecnologías y comunicación: nuevas respuestas y viejos problemas dentro de la Teoría de la Democracia», *Sistema*, núm. 136, págs. 85-101.
- [1998]: «Democracia, ciudadanía y ecologismo político», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 102, págs. 77-94.
- VALERO TORRIJOS, J. [2008]: «Acceso a los servicios y a la información por medios electrónicos», en Gámero Casado, E. y Valero Torrijos, J. (coords.), *La ley de Administración Electrónica: Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, Madrid: Aranzadi, págs. 235-280.
- [2014]: «Acceso, reutilización y gestión avanzada de la información en el ámbito de la administración sanitaria: implicaciones jurídicas desde la perspectiva de la innovación tecnológica», en Valero Torrijos, J. y Fernández Salmerón, M. (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información*, Madrid: Aranzadi, págs. 631-667.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, I. [1993]: «Derecho a ser informado y el artículo 20.1 de la Constitución española», en *Estudios de derecho Público en homenaje a Ignacio de Otto*, Oviedo: Universidad de Oviedo, págs. 545-581.
- [1995]: *Los derechos del público*, Madrid: Tecnos.
 - [2008]: *Publicidad registral y datos personales. Una especial mención al caso de los Registros Civil, de la Propiedad y Mercantil*, Madrid: Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid.
- VILLORIA MENDIETA, M. [2010]: «La democratización de la Administración Pública: marco teórico», en Ruiz-Huerta Carbonell, J. y Villoria Mendieta, M. (dirs.), *Gobernanza democrática y fiscalidad*, Madrid: Tecnos, págs. 87-118.
- [2012]: «Algunas reflexiones sobre la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno», *Boletín de Función Pública del INAP*, núm. 9, págs. 5-10.