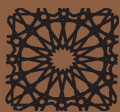


TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN Y ESTADO DE DERECHO

Carlos Reverón Boulton

Prólogo de Miguel Ángel Sendín



COMARES

TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN Y ESTADO DE DERECHO

CARLOS REVERÓN BOULTON

TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN Y ESTADO DE DERECHO

Granada, 2025

BIBLIOTECA COMARES DE CIENCIA JURÍDICA

Diseño y maquetación: Natalia Arnedo

© Carlos Reverón Boulton

© Editorial Comares, S.L.

Polígono Juncaril

C/ Baza, parcela 208

18220 Albolote (Granada)

Tlf.: 958 465 382

<https://www.comares.com> • E-mail: libreriacomares@comares.com

<https://www.facebook.com/Comares> • <https://twitter.com/comareseditor>

<https://www.instagram.com/editorialcomares>

ISBN: 979-13-7033-010-1 • Depósito legal: Gr. 1491/2025

FOTOCOMPOSICIÓN, IMPRESIÓN Y ENCUADERNACIÓN: COMARES

«Es duro vivir con miedo, ¿verdad? En eso consiste ser esclavo»

Roy Batty (Blade Runner)

«La libertad, Sancho, es uno de los más preciosos dones que a los hombres dieron los cielos; con ella no pueden igualarse los tesoros que encierra la tierra ni el mar encubre; por la libertad, así como por la honra se puede y debe aventurar la vida, y, por el contrario, el cautiverio es el mayor mal que puede venir a los hombres»

Miguel de Cervantes (Don Quijote de La Mancha)

«Y aquí, en el portal de mi fortaleza, grabaré en piedra la palabra que ha de ser nuestra antorcha y nuestra bandera. La palabra que nos hablará de nuestra bendición y de nuestro valor. La palabra que no morirá, aunque perezamos todos en la lucha. La palabra que no puede morir sobre esta tierra, porque es su corazón, su espíritu y su gloria.

La palabra sagrada: «Yo»

Ayn Rand (Himno)

«La intrincada expresión de los legalismos se desarrolla en torno a la necesidad de ocultarnos a nosotros mismos la violencia que empleamos hacia los demás. Entre el privarle a un hombre de una hora de su vida y privarle de su vida existe tan sólo una diferencia de magnitud. En ambos casos usamos la violencia contra él, consumimos su energía. Elaborados eufemismos pueden disimular nuestra intención de matar, pero tras todo uso del poder contra otro la última premisa es la misma: «Me alimento de vuestra energía».

Adenda a las Órdenes al Consejo,
del Emperador Paul Muad'dib»

Frank Herbert (El Mesías de Dune)

SUMARIO

PRÓLOGO.....	XIII
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. TRANSPARENCIA Y DERECHOS HUMANOS.....	7
1. Derecho fundamental de acceso a la información.....	9
A. <i>Objeto: información pública que debe ser accesible y pública</i>	10
B. <i>Legitimación activa y pasiva</i>	11
C. <i>El procedimiento de acceso: plazo y silencio, denegación motivada y vía de recurso</i> ..	12
D. <i>Proporcionalidad y daño efectivo en la aplicación de excepciones</i>	14
E. <i>Acceso a la información y protección de datos personales</i>	15
2. Transparencia, participación y colaboración.....	16
A. <i>La transparencia como pilar fundamental de una Administración abierta</i>	18
B. <i>Transparencia, participación y colaboración</i>	20
C. <i>Presupuesto participativo</i>	24
3. Opacidad y violación de derechos humanos.....	28
A. <i>Lucha contra la corrupción</i>	28
a. <i>Visión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre cómo la</i> <i>corrupción conlleva a la violación de derechos fundamentales</i>	28
b. <i>El auge de la corrupción depende del sistema político: el papel fundamental de</i> <i>la iniciativa privada</i>	33
c. <i>Las medidas contra la corrupción deben ser capaces de medirse con indicadores</i> <i>y datos empíricos</i>	43
B. <i>Correlación entre falta de transparencia y violación de derechos fundamentales</i> ...	47
III. DATOS ABIERTOS: QUÉ SON (BENEFICIOS Y RETOS).....	54
1. Beneficios.....	62
A. <i>Administración Pública</i>	64
B. <i>Transporte</i>	64
C. <i>Salud</i>	65
D. <i>Ciencia y medio ambiente</i>	65
E. <i>Economía y finanzas</i>	65
F. <i>Educación</i>	65
G. <i>Justicia</i>	65
H. <i>Publicidad activa y transparencia</i>	66
I. <i>Gobierno electrónico</i>	70
J. <i>La cultura y el conocimiento ahora son más cercanos</i>	73

2.	Retos	75
A.	<i>La opacidad</i>	76
B.	<i>La interoperabilidad</i>	77
C.	<i>Privacidad</i>	79
D.	<i>Capacitación. Generar demanda y cultura</i>	80
E.	<i>Naturaleza de los datos</i>	82
F.	<i>Retos asociados a la inteligencia artificial</i>	84
IV.	TRANSPARENCIA, BUENA ADMINISTRACIÓN Y ESTADO DE DERECHO	90
1.	La buena administración	92
A.	<i>La buena administración y el nuevo Derecho Administrativo</i>	94
B.	<i>Administración electrónica</i>	101
2.	Estado de Derecho	109
A.	<i>Soberanía popular y democracia</i>	109
B.	<i>Limitación del poder. Sujeción a la norma jurídica y control judicial</i>	112
C.	<i>Reconocimiento y garantía de los derechos humanos</i>	116
D.	<i>Separación de poderes</i>	118
3.	Datos abiertos y Estado de Derecho	120
4.	La diaria protección de los derechos fundamentales y del Estado de Derecho	123
A.	<i>Los derechos humanos se protegen al ejercerse diariamente. El ciudadano es el primer dique de contención contra el autoritarismo</i>	124
B.	<i>Derechos humanos y cine</i>	126
V.	DATOS ABIERTOS Y GOBIERNO ABIERTO	132
1.	Fortalecimiento del gobierno abierto. Algunos ejemplos y métodos	137
2.	Iniciativas de gobierno abierto	141
A.	<i>Alianza para el Gobierno Abierto</i>	142
B.	<i>Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea</i>	144
VI.	REFLEXIÓN FINAL	145
	BIBLIOGRAFÍA	153

PRÓLOGO

EL NUEVO MARCO DE LA TRANSPARENCIA: ¿LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN O LA SOCIEDAD DE LA DESINFORMACIÓN?

MIGUEL ÁNGEL SENDÍN GARCÍA

Universidad Europea Miguel de Cervantes (UEMC)

Los que contamos ya una cierta edad tenemos memoria de un tiempo en que la transparencia administrativa se examinaba en España en torno al llamado derecho de acceso a archivos y registros, en el marco de la entonces vigente Ley 30/1992. Muchas cosas relevantes han pasado desde entonces, algunas normativas, pero otras no. Nos parece que ayuda bastante a entender bien la idiosincrasia actual de la transparencia, el análisis de estos dos tipos de cambios, los jurídicos y los que ha generado la simple evolución social.

Los elementos estructurales sobre los que se sostenía la vieja y la nueva normativa siguen siendo, nos parece, los mismos: el control de la legalidad, la democracia y la participación ciudadana. Estos objetivos básicos eran entonces, y siguen siendo ahora, las finalidades primordiales que se pretende lograr con la transparencia administrativa. Se trata de la vieja imagen de una Administración con paredes de cristal, que nos permite ver lo que la Administración hace, para verificar la legalidad de su acción, garantizando así la plena vigencia del Estado de Derecho; al mismo tiempo que permite a los ciudadanos tomar verdadero conocimiento de la actividad administrativa, habilitando así una actuación activa y consciente de éstos en la vida pública, que haga que su participación en el desarrollo de las tareas administrativas sea real y, con ello, que se haga efectivo verdaderamente el principio democrático.

Una primera observación, casi obvia, es la de que la valoración de esta cuestión deja un cierto regusto agri dulce. Es cierto que se ha producido una notable evolución en los procedimientos y el ejercicio de la transparencia, plenamente equiparada al quehacer y al discurso administrativo actual. El paso del tiempo ha reforzado la vigencia de estas ideas básicas, mejorando la normativa, depurado procedimientos e, incluso, se podría decir, incorporado estas ideas a nuestro propio modo de pensar.

Es, sin embargo, más que frustrante su escasa transcendencia para evitar los males que con ella se querían eludir. Por un lado, el temible virus de la corrupción sigue infectando nuestra vida pública. Si la presunta mayor oscuridad de la Administración tradicional permitía que discurrieran, en esa zona no visible, todo tipo de prácticas y

chalanceos deshonestos; la nueva luz que trae la transparencia, lejos de acabar con esos males, parece que no ha ido más allá de aportar una mayor claridad, para que veamos con nitidez que siguen allí, como siempre y con la misma intensidad.

Por otro lado, tampoco ha logrado, ni mucho menos, hacer nuestra democracia más real, mediante la intervención más directa de los ciudadanos en la propuesta, decisión y ejecución de las políticas públicas. Más bien lo contrario, si algo califica nuestra vida política actual es la de un profundo divorcio entre las instituciones públicas y los ciudadanos que aquéllas representan. Hay una profunda insatisfacción entre el ciudadano de la calle y la política, de la cual el español medio no sólo no se siente partícipe, sino que no se ve en ella mínimamente reflejado y representado.

Sólo dos opciones son posibles, o algo hemos hecho mal al articular nuestros sistemas de transparencia o es que no era ésta un factor tan determinante como pensábamos. Puede que la realidad esté a medio camino entre ambas respuestas.

Esta es una de las razones que hace el libro de Carlos Reverón Boulton importante, pues es una obra llevada por una inagotable fe en la transparencia y en las virtudes de una Administración abierta. No es, pese a ello, como podrá comprobar el lector, un trabajo ingenuo, la problemática de la transparencia es tratada y examinada en toda su amplitud, sin dejar de lado ninguna de las dificultades que trae consigo. Sin embargo, ninguna de ellas le distrae de su consideración de la que la transparencia y el gobierno abierto es un bien trascendental, directamente vinculado al derecho a una buena administración (es claro que para él no puede haber buena administración si no es transparente) y ligada estrechamente a la dignidad y los derechos humanos, que sufren aún más, nos viene a decir, cuando la Administración deja de ser transparente.

A ello añade una lectura, difícilmente discutible, de la profunda ligazón que hay entre desarrollo y transparencia en las sociedades actuales. Desde el reto que supone encarar las disfunciones de la inteligencia artificial, a la necesidad de que se haga pública la información útil, imprescindible en un mundo en que la «información» se ha convertido en el bien máspreciado, por poner sólo unos ejemplos, se hace evidente que una correcta regulación de la puesta a disposición de los ciudadanos de la información general, y de la información pública en particular, se convierte en un factor trascendental.

Si el profesor Reverón Boulton tiene razón, y a la luz de la lectura de su análisis es difícil quitársela: ¿cómo es posible que no hayamos logrado conseguir más después de décadas de transparencia?

La respuesta nos parece que exige hacer una lectura realista, que introduce un factor de juicio importante, que no es otro que el de pensar cómo habríamos acabado sin esa transparencia. No queremos introducir, con ello, ningún ingrediente de pesimismo, pero si una considerable dosis de revaloración de la generación precedente.

Pienso que, viniendo de una evolución histórica compleja como es la española, dimos por supuesto que la democracia y el Estado social son simplemente «lo normal». Algo de lo que no disfrutamos en nuestro país por una disfunción histórica. Juicio poco consecuente, si de manera más objetiva tenemos presente que el ámbito de la vigencia

de la democracia y la libertad es, y ha sido, extraordinariamente reducido, temporal y geográficamente. Sólo una estricta minoría de ciudadanos pueden presumir de poder disfrutar de una democracia plena en este mundo.

La generación de la transición logró plantar solidas semillas democráticas en nuestro país. Una auténtica gesta que, nunca debemos olvidar, lograron todos los españoles. Fruto de la acción coordinada y generosa de todas las fuerzas políticas, las de izquierdas, las de derechas y las de centro, apoyada por una ciudadanía muy concienciada y de voluntad inquebrantable.

Creo que es imprescindible hoy en día que pongamos esto en valor, pues lo cierto es que la democracia y la libertad son dos bienes delicados, dos plantas que hay que regar y mimar todos los días para que no se pierdan. La democracia no se crea y queda ahí establecida para siempre, más bien al contrario, está sometida a continuas y feroces amenazas.

La lucha por el Estado de derecho que disfrutamos es una tarea que corresponde a cada generación. La vida, en permanente cambio, no viene nunca libre de problemas y dificultades, que se traducen en el ámbito político en amenazas contra las libertades.

La sociedad en la que vivimos no es una excepción, viene acompañado de severas transformaciones, que suponen grandes oportunidades para el progreso y para los derechos humanos, pero también importantes riesgos. No nos cabe duda que una gran parte de esos peligros se ligan a la transparencia o a problemas en los que ésta juega un papel esencial.

Evidentemente, como bien señala el profesor Reverón debemos tratar de lograr sacar todo el jugo a las posibilidades que una Administración y Gobierno electrónicos y abiertos traen consigo, para alcanzar las mayores cotas de progreso, democracia y libertad. Ahora bien, no debemos dejar de tener presente los enormes riesgos que este nuevo mundo trae consigo, para no descuidar la necesidad de acompasar lo nuevo a lo esencial y lograr ese difícil equilibrio que hace que una democracia siga viva y mantenga su plenitud.

Esto implica, en primer lugar, tener claro cuáles son las mutaciones esenciales, paso previo para tratar de buscar e implementar soluciones. Evidentemente, un diagnóstico completo de dicha cuestión es algo que está más allá de nuestro alcance y conocimiento. De manera más modesta queremos limitarnos a subrayar unos puntos esenciales, que son, nos parece, el campo de batalla en el que se juega la lucha por la democracia y las libertades de nuestros días.

El primero de esos factores pensamos que es la debilitación del poder público. El problema no estaría aquí tanto en la tan traída y llevada disolución del estado nacional, como en que ésta no ha venido acompañada de su sustitución por otro poder público, en particular por la estructura de Naciones Unidas, carente de suficiente poder para jugar, pese a sus buenas intenciones, ese papel. Esto determina, a nuestro juicio, dos grandes cambios.

En primer lugar, que en el problema de la transparencia deja de asumir tanto protagonismo el acceso a la información pública. Dado el creciente poder de las grandes empresas multinacionales, en especial las grandes tecnológicas, dotadas de capacidad para tomar decisiones de transcendencia claramente colectiva. Una correcta transparencia de la gobernanza mundial depende del acceso a la información de sujetos que no sólo son privados, sino que son, además, transnacionales, con todas las dificultades que ello implica.

Esto determina, en segundo lugar, que el papel de la Administración en materia de transparencia no puede en el mundo actual limitarse a la puesta disposición de la información que obra propiamente en su poder, sino en actuar como elemento catalizador para que se logre la transparencia de las informaciones en manos de esos sujetos privados, cuya actuación tiene una clara transcendencia colectiva.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que un planteamiento de la transparencia administrativa en términos nacionales tiene un carácter claramente anacrónico. Es, frente a ello, necesaria una regulación global de la transparencia. Vivimos en un mundo gobernado en gran medida a nivel global. No podemos hablar propiamente de una sociedad transparente, si no está asegurada la transparencia de la información en ese nivel supranacional en el que se toman en la actualidad un gran número de las decisiones públicas.

El segundo bloque de problemas viene a nuestro juicio de la desinformación. Es evidente que ésta ha estado presente desde siempre, pero los medios actuales le dotan de una capacidad de influencia extraordinaria. Es un lugar común que este problema se ha sublimado con la aparición de las redes sociales, que permiten convertir a cualquier persona, sin necesidad de conocimientos previos específicos, en generador de contenidos.

Sin embargo, no debe caerse en el equívoco de pensar que esto supone enfrentarse a una multitud de ciudadanos individuales díscolos, que abusan de su capacidad de expresarse. El gran riesgo está, en nuestra opinión, donde ha estado siempre, en los grandes grupos de poder, tanto políticos y económicos, que han encontrado en esta brecha nuevos mecanismos de manipular la sociedad. El verdadero riesgo de las redes sociales es que han abierto la posibilidad de implementar estrategias prediseñadas de influencia, que toman cuerpo en un conjunto incontrolable de mensajes individuales, lo que deja a la sociedad tremendamente indefensa ante esas prácticas de manipulación.

A ello se añade la extraordinaria debilidad del aparato institucional tradicional, lo que comprende tanto las instituciones públicas, como los grupos de representación política y sindical, así como los medios de comunicación de masas. Todos ellos atraviesan una severa crisis de legitimidad, que les restan credibilidad ante una ciudadanía, que no encuentra en ellos referencias objetivas que le protejan frente a la desinformación.

Esto nos lleva al último factor que queremos destacar, la fragmentación política y social. Este problema se deriva, en nuestra opinión, de que la ciudadanía y los grupos que no representan estamos olvidando el patrimonio ideológico común que nos

une y nos convierte en comunidad. Somos, antes que de derechas, de izquierda o de centro, ciudadanos democráticos, lo que nos dota de una base de valores compacto y compartido que nos hace fuertes.

Damos, sin embargo, la democracia por supuesta y menospreciamos, por ello, el riesgo de socavar esa base común para conseguir finalidades estratégicas inmediatas. Se incentiva así la fragmentación y se tiende a la diferenciación, cuando no a la confrontación, respecto a otras fuerzas políticas o ideológicas.

Este factor tiene consecuencias dramáticas en materia de transparencia. La presentación de la información interpretada capciosamente hace las propias posiciones ideológicas, convierte la información pública en plastilina, modelable según los intereses de grupo. No puede hablarse de transparencia en un contexto en el que la ciudadanía asiste atónita a un intercambio de datos orientados, cuya veracidad le es imposible verificar a ciencia cierta. Los debates electorales son buena prueba de ello, en cuanto es imposible que los candidatos se pongan de acuerdo en la veracidad de una información para discutir las posibles soluciones o posturas ideológicas a implementar.

La realidad se ha convertido como mínimo en dual. Hay una realidad para los ciudadanos de derechas y otro para los de izquierdas. En el mejor de los casos, cualquier ciudadano puede convencerse de la veracidad de su propia versión en los medios de comunicación de derechas o de izquierda, eligiendo esos medios de manera consciente. En el peor de los casos, esa información le llegará sin ni siquiera darse cuenta de ello a través de unas redes sociales, que han analizado previamente sus gustos y opiniones, y le ofrecen una información a la carta de sus preferencias. Reforzando así sus prejuicios y conduciéndole muchas veces al fanatismo o la intransigencia.

Pensamos, por todo lo dicho, que es especialmente certero el título del libro que presentamos, que vincula la transparencia con el Estado de Derecho. En una sociedad de la información, o de la desinformación si así se prefiere, la información objetiva se vuelve perentoria, y una correcta articulación de la transparencia que pueda proporcionarnos datos verificados y contrastados pasa a ser un arma decisiva para la defensa de la democracia. Es, por tanto, mucho lo que está en juego en esta materia. El profesor Reverón Boulton se lo ha puesto fácil a todo aquel que quiera sumergirse en ella, pues ha sistematizado de manera exhaustiva todos los elementos con los que está problemática se plantea en la sociedad actual en esta obra, cuya lectura es, sin duda, una buena decisión.

Valladolid, 23 de junio de 2025

