

La economía digital  
de los datos públicos en democracia:  
una visión neoinstitucional



*MARTA MÉNDEZ JUEZ*  
Doctora en Ciencia Política y de la Administración

# La economía digital de los datos públicos en democracia: una visión neoinstitucional

Prólogo  
JOSÉ MANUEL CANALES ALIENDE  
FERNANDO GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ

THOMSON REUTERS  
**ARANZADI**

Primera edición, febrero 2016



THOMSON REUTERS PROVIEW™ eBooks

Incluye versión en digital

Esta publicación reúne una síntesis abreviada de los principales resultados de la tesis doctoral de Dña. Marta Méndez, Juez, dirigida por el Prof. Dr. D. José Manuel Canales Aliende y por el Prof. Dr. D. Fernando García-Moreno Rodríguez, por título *La Transparencia Pública en España analizada desde el Derecho a la Información: la relevancia del poder democrático y relacional para una economía digital en la reutilización de datos*, defendida el día 3 de junio de 2015 en la Universidad de Burgos, obteniendo la calificación final de Sobresaliente *Cum Laude* por los miembros del Tribunal, constituido éste por el Prof. Dr. D. Íñigo del Guayo Castiella, el Prof. Dr. D. Manuel Mella Márquez, el Prof. Dr. D. Manuel Menéndez Alzamora, el Prof. Dr. D. Francisco Querol Fernández y el Prof. Dr. D. Ángel Valencia Saiz.

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de sus autores como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

La Editorial se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70/93 272 04 45).

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2016 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Marta Méndez Juez]

Editorial Aranzadi, SA

Camino de Galar, 15

31190 Cizur Menor (Navarra)

ISBN: 978-84-9099-557-0

Depósito Legal: NA 64/2016

Printed in Spain. Impreso en España

Fotocomposición: Editorial Aranzadi, SA

Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL

Polígono Agustinos, calle A, nave D-11

31013 Pamplona

*A mis padres; porque han hecho de mi causa, su vida*



# Índice general

	<u>Página</u>
<b>Agradecimientos</b> .....	17
<b>Abreviaturas</b> .....	19
<b>Prólogo</b> .....	23
<b>Introducción</b> .....	39

## PARTE I

### EL ENFOQUE NEOINSTITUCIONAL DE LA REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA DESDE LA DISCIPLINA POLITOLÓGICA

#### CAPÍTULO I

<b>REPENSANDO LAS INSTITUCIONES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS DESDE SU FINALIDAD</b> .....	49
<b>1. La ciencia política: del ser individual al ser colectivo</b> .....	49
1.1. <i>¿Qué es la política?</i> .....	49
1.2. <i>La Administración como ámbito de conocimiento de la ciencia política: el         qué, el cómo y el para qué de su actividad</i> .....	54
<b>2. El objeto de estudio: la información pública</b> .....	58
2.1. <i>La relevancia de la información en la sociedad del conocimiento</i> .....	58
2.2. <i>La economía digital de la información pública</i> .....	62
<b>3. La metodología y el marco teórico de la investigación</b> .....	64
3.1. <i>La metodología</i> .....	64
3.2. <i>El marco teórico</i> .....	67

CAPÍTULO II

<b>LA TRANSPARENCIA DEL PODER PÚBLICO EN ESPAÑA</b> .....	71
<b>1. Desde la sombra hacia la luz ilustrada</b> .....	71
1.1. <i>La definición, la tipología y las funciones de la transparencia pública</i> ...	71
1.2. <i>El origen y la evolución de la transparencia pública en España</i> .....	75
<b>2. La configuración de un nuevo derecho a la información</b> .....	81
2.1. <i>La transparencia pública, ¿un principio o un derecho de la democracia?</i> ....	81
2.2. <i>Dos facultades conexas y una misma obligación institucional</i> .....	83
2.2.1. <i>La configuración legal del derecho de acceso a la información pública</i> .....	87
2.2.2. <i>La configuración legal de la obligación prestacional de las instituciones</i> .....	89
<b>3. La regulación actual de la transparencia pública en el ordenamiento jurídico español</b> .....	90

CAPÍTULO III

<b>LA FUNCIÓN INFORMADORA INSTITUCIONAL: DEFINICIÓN Y ÁMBITOS SUBJETIVO Y OBJETIVO DE APLICACIÓN</b> .....	97
<b>1. La función informadora de los poderes públicos como una obligación institucional en democracia</b> .....	97
1.1. <i>Algunas precisiones terminológicas</i> .....	97
1.2. <i>Las tres manifestaciones de la función informadora institucional</i> .....	100
1.2.1. <i>La obligación de tratamiento de la información pública</i> ....	100
1.2.2. <i>La obligación de intercambio de la información pública</i> ....	101
1.2.3. <i>La obligación de difusión de la información pública</i> .....	102
<b>2. El ámbito subjetivo de la función informadora institucional</b> .....	103
2.1. <i>Los sujetos obligados por criterio funcional</i> .....	105
2.1.1. <i>Las Administraciones Públicas territoriales</i> .....	105
2.1.2. <i>Las Entidades Gestoras de la Seguridad Social y las Mutuas de Accidentes de Trabajo</i> .....	106
2.1.3. <i>Otras entidades públicas</i> .....	106
2.1.4. <i>Las corporaciones de derecho público</i> .....	107
2.1.5. <i>Otros poderes públicos</i> .....	107

## ÍNDICE GENERAL

	<u>Página</u>
2.1.6. Las sociedades mercantiles de capital mayoritario público .....	109
2.1.7. Las fundaciones del sector público .....	110
2.1.8. Las asociaciones interadministrativas .....	110
2.2. <i>Los sujetos obligados por criterio financiero</i> .....	111
2.2.1. Los partidos políticos, las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales .....	111
2.2.2. Las entidades privadas subvencionadas .....	112
2.3. <i>Otros sujetos obligados</i> .....	113
<b>3. El ámbito objetivo de la función informadora institucional</b> .....	<b>115</b>
3.1. <i>¿Qué es información pública?</i> .....	115
3.1.1. La definición .....	115
3.1.2. Las características .....	117
3.1.3. Los criterios que aseguran su correcto tratamiento .....	118
3.2. <i>La clasificación legal de los activos de información pública</i> .....	120
3.2.1. La información institucional, organizativa y de planificación .....	120
3.2.2. La información de relevancia jurídica .....	121
3.2.3. La información económica, presupuestaria y estadística .....	122
3.2.4. Otro tipo de información .....	123
3.3. <i>Las excepciones a la información pública</i> .....	124
3.3.1. Las excepciones discrecionales .....	126
3.3.2. Las excepciones relativas .....	127
3.3.3. Las excepciones imperativas para los datos personales especialmente protegidos .....	128
3.3.4. Las excepciones absolutas .....	130

## PARTE II

### EL ANÁLISIS DE LOS FACTORES IDENTIFICATIVOS DEL CAMBIO INSTITUCIONAL A LA LUZ DE LA FUNCIÓN INFORMADORA INSTITUCIONAL

#### CAPÍTULO I

<b>EL CICLO VITAL DE LOS ACTIVOS DE INFORMACIÓN PÚBLICA: SU TRATAMIENTO NORMALIZADO Y SU INTERCAMBIO RELACIONAL</b> .....	<b>135</b>
<b>1. El tratamiento normalizado de la información pública</b> .....	<b>135</b>
1.1. <i>A modo de aclaración inicial</i> .....	135

	<u>Página</u>
1.2. <i>Los sistemas de información pública</i> .....	142
<b>2. La exigencia de una Administración Pública relacional para un universo interconectado</b> .....	149
2.1. <i>La aportación de las relaciones interadministrativas a la función informadora institucional</i> .....	149
2.1.1. La lealtad institucional .....	151
2.1.2. La integridad .....	152
2.1.3. La cooperación .....	153
2.1.4. La coordinación .....	154
2.1.5. La colaboración .....	156
2.2. <i>Los deberes de información interadministrativa</i> .....	159
2.3. <i>La interoperabilidad como principio técnico para lograr una administración pública relacional</i> .....	163
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>LA DIFUSIÓN DE LOS ACTIVOS DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA</b> .....	171
1. <b>El principio de máxima difusión de la información pública</b> .....	171
2. <b>Las modalidades de acceso a la información pública</b> .....	174
2.1. <i>El suministro activo de información pública</i> .....	175
2.2. <i>La difusión pasiva de la información pública</i> .....	179
3. <b>Los espacios para la difusión de la información pública</b> .....	182
4. <b>Las garantías y el control de la información pública</b> .....	190
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>ALGUNAS PROPUESTAS ADICIONALES PARA LOGRAR EL CAMBIO INSTITUCIONAL</b> .....	199
1. <b>Propuestas de cambio en la dimensión socio-técnica de la Administración Pública</b> .....	200
2. <b>Propuestas de cambio en la dimensión político-cultural de la Administración Pública</b> .....	206
3. <b>Propuestas de cambio en la dimensión de control de la Administración Pública</b> .....	212

PARTE III

EL ANÁLISIS DE LOS FACTORES IDENTIFICATIVOS DEL CAMBIO  
ECONÓMICO A LA LUZ DE LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

CAPÍTULO I

<b>LA REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA: SU RÉGIMEN JURÍDICO</b> .....	217
<b>1. La información pública: un recurso clave para Europa</b> .....	219
<b>2. La reutilización de la información pública analizada desde el marco normativo español</b> .....	229
2.1. <i>Aspectos generales</i> .....	229
2.2. <i>Los criterios de análisis para la reutilización de la información pública</i> .....	232
2.2.1. El ámbito objetivo .....	232
2.2.2. El ámbito subjetivo .....	233
2.2.3. El acceso y las condiciones .....	235
2.2.4. Las excepciones .....	238
2.2.5. La tarificación .....	242
2.2.6. El procedimiento .....	243
2.2.7. Las garantías y el control .....	245
2.2.8. La organización .....	247
<b>3. Algunos aspectos prácticos de la reutilización de la información pública en España</b> .....	248
<b>4. La aplicación práctica de la reutilización de la información pública en España</b> .....	251
<b>5. La elección de un modelo de reutilización de la información pública en España y posibles líneas de mejora</b> .....	252

CAPÍTULO II

<b>ALGUNAS PREMISAS PARA EL CAMBIO ECONÓMICO ANALIZADAS DESDE EL MODELO DE GOBERNANZA DEMOCRÁTICA</b> .....	257
<b>1. La transparencia pública, la función informadora institucional y la reutilización de datos</b> .....	257
<b>2. Los primeros pasos hacia una nueva regulación del derecho a la información pública en España: la ineludible sintonía entre el acceso y la reutilización</b> .....	262

	<u>Página</u>
2.1. <i>Las disposiciones generales</i> .....	264
2.2. <i>El ámbito objetivo</i> .....	265
2.3. <i>El ámbito subjetivo</i> .....	266
2.4. <i>El acceso y las condiciones</i> .....	266
2.5. <i>Las excepciones</i> .....	270
2.6. <i>El procedimiento</i> .....	271
2.7. <i>Las garantías y el control</i> .....	271
2.8. <i>La estructura organizativa</i> .....	272
<b>3. Algunas de las premisas necesarias para lograr el cambio económico, examinadas desde las aportaciones que introduce la reutilización de la información pública</b> .....	<b>274</b>
3.1. <i>La libre disposición de la información para su acceso y reutilización</i> .....	274
3.2. <i>La simplificación organizativa para evitar el pago de tarifas</i> .....	276
3.3. <i>Beneficio, ahorro o inversión. ¿Cómo entender la reutilización?</i> .....	276
<b>4. La gobernanza democrática y la transparencia pública: claves para un desarrollo social, institucional y económico duradero</b> .....	<b>280</b>
4.1. <i>La gobernanza democrática como nuevo paradigma de gestión pública y su conexión con la economía digital de datos</i> .....	280
4.2. <i>La gobernanza democrática y la transparencia pública: aspectos relacionales</i> .....	283
<b>Conclusiones generales</b> .....	<b>287</b>
<b>Jurisprudencia</b> .....	<b>299</b>
<b>Bibliografía consultada</b> .....	<b>309</b>