

ARTÍCULO

E-información: hacia una nueva regulación del acceso a la información*

Agustí Cerrillo Martínez

Resumen

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación incrementan la información que las administraciones públicas ponen a disposición de los ciudadanos y facilitan su difusión. Esta situación requiere un nuevo régimen jurídico que, más allá de reconocer el derecho de acceso a la información a los ciudadanos, requiere el establecimiento de servicios públicos de difusión de la información.

Palabras clave

información, Internet, red, administración pública, ciudadano

Tema

Democracia y administración electrónica

Abstract

The new information and communication technologies are increasing the information that public administrations leave at the disposal of citizens and facilitate its diffusion. This situation needs a new legal regime that not only recognises the right of making information accessible to the citizens, but also to establish public services of information diffusion.

Keywords

information, Internet, web, public administration, citizen

Topic

Democracy and electronic administration

1. Introducción

La información en poder de las administraciones públicas desempeña un papel fundamental en el desarrollo de la democracia y en la realización del quehacer diario no sólo de las administraciones públicas, sino también de los ciudadanos y de las empresas.¹

La información no ha tenido a lo largo de la historia la misma relevancia ni reconocimiento jurídico. A pesar de

situar nuestro análisis de la información administrativa en el marco de la sociedad de la información, no puede olvidarse que el acceso a la información ha evolucionado intensamente en las últimas décadas desde el reconocimiento formal del secreto como principio propio de la actuación de las administraciones públicas hasta el reconocimiento de derechos subjetivos de acceso a la información en poder de los poderes públicos y la creación de servicios de información administrativa que utilizan Internet como canal de difusión.

* Este artículo constituye la comunicación presentada en el VI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración celebrado en Barcelona (septiembre 2003).

1. Es ilustrativo al respecto: COMISIÓN EUROPEA (1998). «La información del sector público: un recurso clave para Europa. Libro Verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información». COM. [(1998) 585].

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y, en general, las transformaciones propias de la transición hacia la sociedad de la información están ampliando enormemente la información en poder de los ciudadanos y están diversificando de manera importante, tanto cuantitativa como especialmente cualitativamente, los mecanismos para su transmisión.

El objetivo de esta comunicación es exponer los resultados provisionales de una investigación que tiene por objeto analizar las transformaciones que está experimentando el acceso a la información pública por los ciudadanos en las últimas décadas –especialmente a partir de la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación– y proponer, ante ello, las líneas por las que debe evolucionar su regulación.

2. Administración pública y ciudadanos: una aproximación histórica

Está ampliamente aceptado que las administraciones públicas tienen un carácter histórico.² Desde la revolución francesa hasta nuestros días, se han atribuido a la Administración pública diferentes funciones y ha sido inspirada por diferentes principios que han condicionado su conceptualización y configuración.³

Un aspecto de las administraciones públicas que ha experimentado una intensa evolución, especialmente en las últimas décadas, es el relativo a sus relaciones con

los ciudadanos. A efectos expositivos, podemos establecer tres estadios en el proceso evolutivo de las relaciones entre administraciones públicas y los ciudadanos en función del papel más o menos activo conferido a estos últimos: la administración burocrática, la administración recepticia y la administración en red.

2.1. Administración burocrática y secreto

El tipo ideal de burocracia, siguiendo a uno de sus principales valedores, el sociólogo alemán Max WEBER, se basa en un esquema de organización racional centrado en las relaciones formales que deben regir el funcionamiento de una administración para asegurar su eficacia.⁴ El modelo de administración burocrática consiste en una organización basada en un conjunto de funciones formales establecidas mediante reglas legales, racionales, escritas y exhaustivas, basado en los principios de legalidad y jerarquía.

La organización burocrática respondía a un tipo de dominación legal-racional, cuya legitimidad se basaba en la creencia en la legalidad de los reglamentos promulgados y del derecho, para el detentador del poder, de dar órdenes.⁵ Ello llevaba a la necesidad de defender una administración pública cerrada, una administración pública que no tenía la necesidad de escuchar a los ciudadanos, ni tampoco convencerles de sus acciones ni, por tanto, informarles de sus acciones.⁶ Por lo que una de las características de la administración burocrática era el secreto y el distanciamiento que, en general, existía entre la Administración y los ciudadanos.⁷ Tal y como afirma FERNÁNDEZ RAMOS, «el secreto

2. M.S. GIANNINI (1987). *Premisas históricas del Derecho Administrativo*. Madrid: INAP.

3. E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1972). *La administración española*. 3.ª ed. Madrid: Alianza.

4. Para WEBER «la burocracia es el tipo de organización social y administrativa que se desarrolla cuando los fundamentos de la autoridad son la racionalidad y el respeto a la autoridad» [M. WEBER (1991). *¿Qué es la burocracia?* Buenos Aires: Leviatan].

5. J. CHEVALIER; D. LOSCHACK (1986). *Ciencia Administrativa I*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pág. 21.

6. E. MALARET GARCIA (2001). «La Administración abierta». U.I. Menéndez-Pelayo [mimeo].

CASSESE hace referencia al paradigma bipolar para describir este modelo de relación entre la Administración pública y los ciudadanos basado en la contraposición o el conflicto entre estado y ciudadano [S. CASSESE (2001). «L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato». *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*. N.º 3, pág. 602].

7. Como ha escrito GÓMEZ-REINO: «El secreto es una de las constantes que caracterizan, a través del tiempo, la acción administrativa» [E. GÓMEZ REINO Y CARNOTA (1976). «El principio de publicidad de la acción del estado y la técnica de los secretos oficiales». *Revista Española de Derecho Administrativo*. N.º 8, pág. 120].

administrativo cumple una clara función de separación de la Administración en relación con la sociedad, plenamente acorde con los postulados del Estado liberal de derecho».⁸

Siguiendo a CASTELLS ARTECHE, el secreto de las administraciones públicas se había legitimado por múltiples razones.⁹ Así, se encontraba latente cierta idea consistente en que, por medio de la ocultación de la mayor parte de información, se podía retener en el seno de la institución burocrática el tradicional sistema de privilegios, dificultándose su control y responsabilización; también permitía, en aras de un presunto interés general, liberarse de trabas exógenas, facilitando la operatividad ordinaria del actuar público.

Esta situación fue avanzando y, en el momento en que se incrementa la actividad administrativa, nos encontramos ante una crisis o insuficiencia de la legitimidad tradicional de la Administración proveniente de la ley, por lo que es necesario buscar otros mecanismos de legitimación.¹⁰ El modelo de administración burocrática va evolucionando y es necesario establecer nuevos mecanismos que permitan legitimar su actuación. A su vez, también se incrementan las reivindicaciones sociales en favor de la plena incorporación del principio democrático en la actuación pública, lo que supondrá la adopción de nuevos principios rectores de la actuación administrativa.

Desde el punto de vista jurídico, a pesar de la declaración de principios de la Ley de Secretos Oficiales de 1968, reconociendo el principio de publicidad como inspirador de la actuación administrativa, no es hasta la aprobación

de la Constitución de 1978 cuando la transparencia administrativa adquiere carta de naturaleza en España.¹¹ De todas formas, la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 ya establecía un sistema de relación entre los ciudadanos y la Administración pública al crear, entre otros mecanismos, las oficinas de información administrativa.¹² La creación de estas oficinas supuso un primer paso en la configuración de las relaciones entre la Administración pública y los ciudadanos, pero no garantizaba la posición jurídica de éstos, que siempre quedaba a merced de la voluntad de la Administración de facilitarles la información solicitada.

En el momento de la aprobación de la Constitución en 1978, se dan las condiciones idóneas para afianzar estos mecanismos y establecer los principios jurídicos sobre los que se deben sustentar. Y de hecho, como sostiene MESTRE DELGADO, la amplitud con que se configura el derecho de acceso en el texto constitucional permite sostener el principio de transparencia en la actuación administrativa.¹³ El principio de transparencia que prevé la Constitución está plenamente relacionado con otros principios básicos del sistema democrático, como el de eficacia, seguridad jurídica y de legalidad. Además, otros preceptos constitucionales, como el previsto en el art. 20 al reconocer y garantizar el derecho a la información, tienen incidencia en esta materia.

Con posterioridad a la Constitución, algunas normas, como la Ley de Bases del Régimen Local o la Ley de Patrimonio Histórico Español, hacen referencia al acceso

8. S. FERNÁNDEZ RAMOS (1997). *El derecho de acceso a los documentos administrativos*. Madrid: Marcial Pons, pág. 21.

9. J.M. CASTELLS ARTECHE (1984). «El derecho de acceso a la documentación de la administración pública». *Revista de Administración Pública*. N.º 103, pág. 137.

10. Igualmente pone de relieve CHEVALIER que «la rigidez del estilo de mando administrativo, a base de distancia y de autoridad, es cada vez peor soportado y su legitimidad tiende a ser replanteada» [J. CHEVALIER (1988). «Le mythe de la transparence administrative». En: AA.VV. *Information et transparence administratives*. París: Presses Universitaires de France, pág. 242].

11. Como observa MESTRE DELGADO «[e]n nuestra historia legislativa contemporánea no se ha producido el reconocimiento explícito del derecho de acceso; más bien se ha mantenido con carácter general la tónica predominante en la normativa decimonónica, aunque con alguna excepción relevante que matiza rotundamente el principio de transparencia» [J.F. MESTRE DELGADO (1998). *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos: [Análisis del artículo 105.b) de la Constitución]* 2.ª ed. Madrid: Civitas, pág. 46].

12. Véase art. 33 y 62 LPA.

13. J.F. MESTRE DELGADO (1998). *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos, op. cit.*, pág. 33.

a la información administrativa, aunque sin desarrollar claramente su régimen jurídico. Ello no sucede hasta la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

2.2. Administración receptiva y comunicación pública

La crisis del modelo burocrático de Administración pública ha llevado consigo la aparición de nuevos modelos con el objetivo de reemplazarlo y superar las rigideces que le eran inherentes. La receptividad, en un principio, y la orientación al cliente y la gestión de la calidad, posteriormente, han sido algunas de las respuestas del sistema a esta crisis del modelo durante los años ochenta.¹⁴

Como ha señalado VILLORIA, el concepto de administración receptiva se caracteriza, sin negar el modelo de legitimación racional-legal, por el desarrollo de la diversidad, complejidad y dinámica constante; los valores del individuo cliente y el culto al mercado, la privatización y la canonización de la mano invisible.¹⁵ Pero además, la incorporación del concepto de administración receptiva supone que la Administración dará respuestas rápidas y flexibles a las demandas de los ciudadanos, y que imprimirá calidad a los servicios que preste.¹⁶

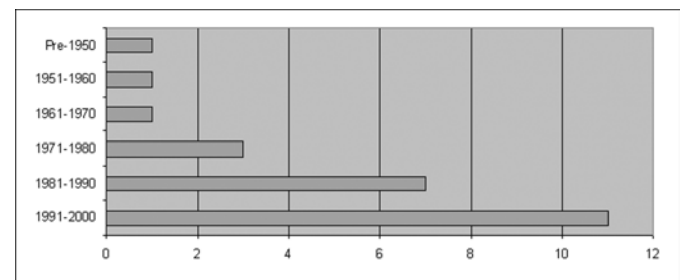
El proceso de modernización de las administraciones públicas ha supuesto, entre otros extremos, una variación de la conceptualización de los administrados que han pasado a considerarse clientes de los servicios administrativos, lo que ha significado situarles en el centro de la actividad administrativa.¹⁷ Así, los ciudadanos, vistos como clientes, gozan en la actualidad de un estatus rev-

talizado frente a las administraciones públicas, lo que les confiere un haz de derechos y facultades para desarrollar sus necesidades, entre los que se encuentra el de obtener información de la Administración.

Desde el punto de vista jurídico, con la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), se introducen novedades en los mecanismos de relación de la Administración con los ciudadanos. Las novedades introducidas por la LRJPAC quieren responder a las nuevas tendencias observadas en el ámbito de la gestión pública y sitúan a los ciudadanos-clientes en el centro de la actuación administrativa.

Éste no es un fenómeno que se haya producido exclusivamente en España. Como se puede observar en la siguiente ilustración, no ha sido hasta los años ochenta y noventa cuando los Estados miembros de la OCDE han adoptado regulaciones sobre el acceso a la información.

Ilustración 1: Fecha de la primera introducción de regulaciones sobre acceso a la información en los países miembros de la OCDE



Fuente: OCDE (2001). *Citizens as Partners. Information, consultation and public participation in policy-making*. París: OCDE.

14. M. VILLORIA MENDIETA (1996). «La modernización de la Administración central en España». *Revista Vasca de Administración Pública*. N.º 45-II, pág. 177.

15. M. VILLORIA MENDIETA (1996). «La modernización de la Administración central en España», *op.cit.*, pág. 131.

16. M. VILLORIA MENDIETA (1996). «La modernización de la Administración central en España», *op.cit.*, pág. 131.

OCDE (1991). *La Administración al servicio del público*. Madrid: MAP, pág. 49.

17. Esta conceptualización de los ciudadanos como clientes importada de la gestión privada a través de la *nueva gestión pública*, no está exenta de problemas al olvidarse de la generalidad consustancial a la idea de ciudadano. Sobre estas cuestiones véase, entre otros, Q. BRUGUÉ; M. AMORÓS; R. GOMÀ (1994). «La administración pública y sus clientes: ¿moda organizativa u opción ideológica?». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. N.º 1, pág. 36 y ss.

Con la aprobación de la LRJPAC y con más claridad en su reforma en 1999, se consolidan en el ordenamiento jurídico español algunos principios ya anunciados en la Constitución de 1978 que no habían tenido aún un desarrollo normativo, como son los principios de transparencia o participación.

La LRJPAC, superando la tradicional nominación de administrados, reconoce en su art. 35 un conjunto de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas. Del conjunto de derechos de los ciudadanos previstos en el art. 35 LRJPAC, hay cuatro que están referidos a la información administrativa de los ciudadanos:¹⁸

- Derecho a conocer el estado de la tramitación de los procedimientos.
- Derecho a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las administraciones públicas.
- Derecho a obtener información acerca de los requisitos jurídicos o técnicos.
- Derecho a acceder a los archivos y registros administrativos.

Sin entrar con detalle a valorar la extensión de estos derechos, se puede observar que nos encontramos ante auténticos derechos subjetivos.¹⁹ El reconocimiento de estos derechos a obtener información administrativa implica, por un lado, la obligación particular de facilitar información administrativa ante una solicitud en este sentido por parte de un ciudadano y, por otro, el establecimiento de un deber genérico de organizar los servicios competentes para facilitar la información a los ciudadanos.²⁰

18. Véase A. CERRILLO MARTÍNEZ (2000). «Régimen jurídico de la información administrativa». En: J. TORNOS MAS; A. GALÁN GALÁN. *La comunicación pública. La información administrativa al ciudadano* Madrid: Marcial Pons, pág. 228 y ss.

19. A. CERRILLO MARTÍNEZ (2000). «Régimen jurídico de la información administrativa», *op. cit.*, pág. 231.

20. A. CERRILLO MARTÍNEZ (2000). «Régimen jurídico de la información administrativa», *op. cit.*, pág. 231.

21. A. CERRILLO MARTÍNEZ (2000). «Régimen jurídico de la información administrativa», *op. cit.*, pág. 231-232.

22. «En cuanto al derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, la nueva Ley resulta ciertamente estrecha y restrictiva, en relación con el marco que diseña la Constitución» [J.F. MESTRE DELGADO (1998). *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, *op. cit.*, pág. 54]. Más radical se muestra PARADA al afirmar que «para este viaje no se necesitaban las alforjas constitucionales» [R. PARADA VÁZQUEZ (1993). *Comentarios a la LRJPAC*. Madrid: Marcial Pons].

Otro aspecto sobre el que se debe centrar la atención es el relativo al diferente objeto de los derechos previstos en el art. 35 LRJPAC. Por un lado, está la información administrativa general (información sobre los requisitos jurídicos o técnicos con relación a proyectos, actuaciones o solicitudes e información sobre documentos que se encuentren en archivos y registros). Para acceder a esta información, no se requiere ninguna legitimación especial. Cualquier ciudadano puede acceder a ella. Por otro lado, para poder acceder a la información administrativa particular que se refiere a procedimientos concretos y específicos, se requiere tener la condición de interesado.²¹

En definitiva, la LRJPAC ha supuesto una consolidación del ciudadano frente a la Administración pública con relación a la actividad informativa. Ahora bien, surge como necesario el establecimiento de mecanismos idóneos para que los ciudadanos puedan ejercer los derechos previstos.²²

Posteriormente a la aprobación de la LRJPAC, la regulación de la actividad informativa se ha visto ampliada, por un lado, con la aprobación de normativas sectoriales que inciden en esta actividad (sanidad, educación, medio ambiente, por citar unos ejemplos) y, por otro lado, con la aprobación de las normas que han establecido la infraestructura necesaria para el desarrollo de esta función.

En el ámbito estatal, el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, regula los servicios de información administrativa y atención al ciudadano desarrollando las previsiones

establecidas en la Constitución y la LRJPAC y actualizando y potenciando la organización, el funcionamiento y la coordinación de los servicios administrativos que centran su trabajo en las tareas de información a los ciudadanos.²³ El Real Decreto 208/1996 prevé diferentes mecanismos mediante los cuales los ciudadanos podrán acceder a la información haciéndose una especial mención a los mecanismos de información presencial, como las oficinas de información y atención a los ciudadanos. Respecto a la información transmitida por medios electrónicos, telemáticos e informáticos, se hace referencia especial a los sistemas de información telefónica sin que se incorpore decididamente el uso de Internet como mecanismo de difusión de la información administrativa. Sin embargo, el Real Decreto no hace referencia a aspectos tales como la calidad de la información o del servicio prestado.

Sin embargo, esta regulación no hace referencia ni a la posición jurídica del ciudadano respecto a la actividad informativa ni a las características ni condiciones en las que las administraciones públicas deben desarrollar la actividad informativa.

2.3. Administración en red y transparencia

La administración en red describe un modelo de administración pública propio de las sociedades pluralistas, complejas e interdependientes, que se basa en la colaboración entre administración y ciudadanos, y no sólo en la reivindicación: supone el paso de un concepto de administración de tipo jerárquico a uno de administración en forma de red, en el que se dan múltiples relaciones entre los diferentes nodos o actores representantes, todos ellos de intereses que deben integrarse en la com-

posición del interés general debido a la interdependencia que existe entre sí.

Con la administración en red se pretende superar el modelo tradicional de administración basado en el binomio autoridad-libertad en el que la Administración usa el poder administrativo como principal instrumento de intervención, e ir hacia un modelo basado no tanto en el ejercicio del poder, como en que se desarrollen de manera imparcial y eficiente las funciones públicas de interés general.²⁴

En el modelo burocrático de administración, los recursos de la sociedad eran ignorados. Los ciudadanos, destinatarios de las actuaciones públicas, eran normalmente reducidos al papel de sujetos pasivos de la acción administrativa. Posteriormente, el énfasis puesto en su condición de clientes, de meros receptores de prestaciones y beneficios públicos, no ha permitido tampoco descubrir en ellos a personas portadoras de recursos propios bajo la forma de capacidades, experiencias, ideas, tiempo, etc.

El modelo propuesto supone el reconocimiento de la existencia de redes de relaciones entre sujetos autónomos que actúan dentro de ella siguiendo una lógica de colaboración. De estas relaciones resultan beneficios o ventajas para todos los sujetos participantes. Todos ellos, aunque sea en medidas diversas, son portadores de recursos que aportan al interior de la red, combinándose e intercambiándose con los aportados por el resto de sujetos de manera que cada uno puede ver satisfechas sus propias necesidades.

La extensión de las redes es un proceso generalizado en las sociedades actuales. CASTELLS afirma al res-

23. Véase al respecto A. CERRILLO MARTÍNEZ (2000). «Régimen jurídico de la información administrativa», *op. cit.*, pág. 237 y ss.

24. G. ARENA (1996). «Ipotesi per l'applicazione del principio di sussidiarietà nella provincia autonoma di Trento». *Ius. Rivista di Diritto*. N.º 1-2, pág. 30.

pecto que «las redes configuran nuestras sociedades, y los procesos de producción, experiencias, poder y cultura están ampliamente determinados por la lógica de estas redes».²⁵

La administración en red tiene importantes consecuencias en la manera de funcionar de los poderes públicos al suponer que numerosos actores (no sólo públicos) están implicados en la formulación e implementación de las políticas.

Para que la pluralidad de actores pueda participar en las deliberaciones y toma de decisiones que se desarrollan en las redes, es necesario que existan niveles adecuados de información y de transparencia.

La gobernanza de la administración en red tiene como requisito previo y necesario la información y la transparencia a fin de garantizar y facilitar la participación de todos los actores implicados. Es necesario que todos los actores que intervienen en las redes puedan participar de forma informada. Ello requiere que tengan a su disposición la información y el conocimiento adecuado y que pongan a disposición del resto de actores la información y el conocimiento de que disponen.

La información es un recurso imprescindible en los procesos de toma de decisiones. Los actores estratégicos que participen en ellos tendrán la información como un elemento sobre el que podrán articular su intervención en las redes. La información se convierte en un recurso de poder que cada actor establecerá sobre la base del resto de los recursos de que disponga y que marcará sus estrategias en el marco de las redes. Ello nos permite observar

que en el seno de las redes la distribución de la información puede ser asimétrica, lo que invita a proponer la necesidad de adoptar mecanismos para hacer frente a estas asimetrías informativas. En esta tarea pueden ser de gran utilidad las tecnologías de la información y la comunicación.

3. Administración electrónica e información administrativa

3.1. Breve aproximación a la administración electrónica

La administración electrónica se basa en el uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento con el objetivo de mejorar la eficiencia interna, las relaciones interadministrativas y las relaciones de la Administración con los ciudadanos.

Desde el punto de vista de las relaciones con el ciudadano con el establecimiento de la administración electrónica, se persiguen objetivos genéricos diversos como una administración pública abierta las veinticuatro horas del día, siete días por semana, en la que el ciudadano sea el centro del proceso, que esté conectada para dar un servicio integral al ciudadano y que sea capaz de personalizar los servicios que presta. Es decir, el uso de las nuevas tecnologías por parte de las administraciones públicas persigue mejorar la calidad de las relaciones con los ciudadanos, mejorando el acceso a la información y a los servicios públicos por parte de los ciudadanos.²⁶

25. M. CASTELLS (2000). *La era de la información. Vol. 1. La sociedad red*. 2.ª ed. Madrid: Alianza, pág. 469.

26. Gobierno de Nueva Zelanda (2001). En: C. RAMIÓ. «E-Administració i nous models de gestió pública». (2002). *I Congrés català de Gestió Pública*. Por todo ello, tal y como ha observado RAMIÓ, la literatura especializada se ha dedicado a profundizar de forma prolija la perspectiva de las TIC como mecanismo para revolucionar las relaciones entre las administraciones públicas y los ciudadanos [C. RAMIÓ. «E-Administració i nous models de gestió pública», *op. cit.*, pág. 4].

Ahora bien, es importante poner de relieve que las TIC por sí mismas y su incorporación y uso por parte de las administraciones públicas no supone en sí mismo una modificación de las relaciones que éstas tienen con los ciudadanos. Siguiendo el informe *Contract with the future* elaborado por el Gobierno holandés se pueden facilitar las relaciones entre las administraciones públicas y los ciudadanos, pero no suponen una mejora que vaya más allá de que aquéllas sean más eficaces o eficientes.²⁷ En este sentido, son ilustrativas las palabras de la OCDE al afirmar que «la tecnología es un facilitador pero no una solución».²⁸

Por ello consideramos que al hablar de la Administración electrónica no podemos considerar que estemos ante un nuevo modelo de relaciones entre administración pública y ciudadanos, sino ante un instrumento que ha de facilitar e incluso mejorar la calidad de las relaciones ya existentes basadas en la actualidad en el modelo de administración en red.²⁹ De hecho, la tecnología en sí misma no es un factor de cambio si no va acompañada de una decisión política que la impulse y ésta deberá venir condicionada por las circunstancias que anteriormente se han señalado como determinantes del surgimiento de un nuevo modelo de relaciones entre los ciudadanos y las administraciones públicas. En esta línea entendemos que se manifiestan CRIADO Y RAMILO

al afirmar que «[s]in embargo, estas herramientas, más que fines en sí mismos, deben entenderse como medio para impulsar la adaptación de las estructuras, procesos y servicios de las administraciones públicas a las necesidades de cada momento».³⁰

Entonces, ¿qué pueden aportar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación al buen funcionamiento de la administración en red?³¹ Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación pueden desempeñar un papel relevante en el seno de la Administración en red.³²

«Dentro de un gobierno en red se exige gobernar, cada vez más, al lado de las empresas, de las instituciones cívicas y ciudadanos y tener en cuenta sus necesidades, mucho más que en el pasado, para actuar. En la sociedad en red el gobierno electrónico tendrá que encontrar un equilibrio dinámico entre su papel de dirección dentro de las redes y su papel de estructurar estas redes».³³

Desde el punto de vista jurídico, no se puede olvidar que la administración electrónica trae causa del principio de eficacia previsto en el art. 103.1 de la Constitución, que posteriormente se ha visto completado y ampliado en el marco de los principios generales de actuación de las administraciones públicas previstos en el art. 3 LRJPAC, concretados entre otros en el art. 45

27. En la misma línea, «el análisis de los usos muestra que la introducción de las tecnologías de la información y de la comunicación amplifica los defectos y las cualidades de los modos de funcionamiento de los servicios» [B. LASSERRE (2000). «L'Etat et les technologies de l'information et de la communication. Vers une administration 'à accès pluriel'», pág. 5].

28. OECD (2003, marzo). «Engaging citizens online for better policy-making». *Policy Brief*.

29. En esta línea ARENA sostiene que «si se quiere que esta nueva forma de administración pueda producir todos sus efectos, es necesario ser consciente de que realizar plenamente el e-gobierno significa afrontar algunos de los problemas de fondo, teóricos y prácticos, relativos a las relaciones entre las administraciones públicas y los ciudadanos» [G. ARENA (2003). «E-government e nuovi modelli di amministrazione». En: *Observatori de l'evolució de les institucions*, pág. 2].

30. J.I. CRIADO GRANDE.; M.^a C. RAMILO ARAUJO (2001). «e-Administración: ¿Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las Administraciones Públicas del siglo XXI». *Revista Vasca de Administración Pública*. Vol. 1, núm. 61, pág. 14 y 17.

31. Como afirma ARENA, este nuevo modelo de relaciones entre administraciones públicas y ciudadanos no es neutra respecto a las políticas de administración electrónica [G. ARENA (2003). «E-government e nuovi modelli di amministrazione», *op. cit.*, pág. 4].

32. «Contract with the future. A vision on the electronic relationship between government and citizen» [Memorandum presented to the Lower Chamber of Dutch Parliament by the Minister for Urban Policy and the Integration of Ethnic Minorities, pág. 8].

33. RAMIÓ coincide con esta aproximación al afirmar que: «[p]ero, desde mi punto de vista, uno de los elementos clave de la NTI es que contribuye al gobierno y la gestión mediante redes [C. RAMIÓ. «E-Administració i nous models de gestió pública», *op. cit.*].

LRJPAC, que prevé, entre otros extremos, que «cuando sea compatible con los medios técnicos de que dispongan las administraciones públicas, los ciudadanos podrán relacionarse con ellas para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos con respeto de las garantías y requisitos previstos en cada caso». En el ámbito estatal, es el Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, el que regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas.³⁴

La lectura de estas normas reguladoras de la administración electrónica permiten observar que más que establecer nuevos derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas, prevén nuevos mecanismos para ejercer los derechos ya reconocidos previamente por otras normas. En otras palabras, tal y como observa VALERO, no existe un derecho general por parte de los ciudadanos para relacionarse telemáticamente con la Administración pública y, en concreto, para acceder a la información administrativa mediante este sistema.³⁵

3.2. Administración electrónica e información administrativa

Con la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, las administraciones

públicas están facilitando a los ciudadanos mucha más información que la que venían facilitando y de forma mucho más accesible.³⁶ La utilización de Internet ha incrementado la accesibilidad de la información de las administraciones públicas. Cualquier ciudadano, independientemente del lugar donde se encuentre, puede acceder a cualquier información en poder de las administraciones públicas con sólo abrir la página web de la administración de que se trate y, además, puede intercambiar información con otros actores que participen en la red.

De acuerdo con lo que se ha podido observar en las páginas anteriores, la Administración pública no es en el marco de la administración en red la única usuaria y poseedora de información. Los ciudadanos y los otros actores que participan en la administración en red (empresas, ONG, otros actores de la sociedad civil) poseen y buscan información a la que pueden acceder más fácilmente a través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Precisamente, la utilización de las nuevas tecnologías enfrenta a los ciudadanos ante un nuevo espectro de información, lo que redundará positivamente en la toma de decisiones al facilitar una participación informada y un proceso de toma de decisiones más transparente. En la administración en red, la cooperación entre los actores miembros de la red para intercambiar información es un aspecto esencial.³⁷ De hecho, los objetivos que

34. Varias comunidades autónomas han regulado el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación por parte de las administraciones públicas: Aragón, Comunidad Valenciana, Comunidad de Madrid, Extremadura o Cataluña.

35. J. VALERO TORRIJOS (2001). «El derecho de acceso a la información administrativa mediante sistemas informáticos y telemáticos». *Cuadernos de Estudios Técnicos. Archivo General de la Región de Murcia*. N.º 1, pág. 60.

36. «Internet es el medio escogido por los estados miembros de la OCDE al proveer a los ciudadanos de un nivel de acceso a la información gubernamental sin precedentes» [OCDE (2003). «Engaging citizens online for better policy-making», *op. cit.*, pág. 4].

Diversos países han elaborado documentos al respecto. Así, por ejemplo, el documento elaborado por el Comité Interministerial para la sociedad de la información de 16 de enero de 1998 *Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information* [<http://archives.internet.gouv.fr/affichage.php?val=/francais/textesref/pagsi.htm>] en el que se destacaba que el productor principal de información en el país era el Estado, que debía extender la distribución de información por Internet.

Otros documentos en la misma línea son el Libro blanco del Reino Unido sobre la libertad de información [<http://www.archive.official-documents.co.uk/document/caboff/foi/foi.htm>] y el memorando de los Países Bajos *Hacia la accesibilidad de la información pública* [<http://www.elannet.net/publiekweb/literatuur/toegankelijkheid.pdf>].

La relevancia del acceso y la utilización de la información del sector público ha sido ampliamente destacado en el ámbito europeo. Véase, por ejemplo, la Decisión del Consejo de 22 de diciembre de 2000 por la que se adopta un programa plurianual comunitario de estímulo al desarrollo y el uso de contenidos digitales europeos en las redes mundiales y de fomento de la diversidad lingüística en la sociedad de la información.

puedan tener difícilmente se podrán conseguir sin ese intercambio de información.

Resulta evidente que no toda la información que está en poder de las administraciones públicas, y en general de los actores en la administración en red, tiene el mismo valor desde el punto de vista de sus relaciones con los ciudadanos. Existe información cuyo conocimiento es básico para el ejercicio de derechos de los ciudadanos y también otra información necesaria para la realización de actividades de contenido económico o con consecuencias económicas al ser reusable.³⁸

Ante esta diversidad de tipos de información y a efectos expositivos podemos traer a colación la clasificación de la información, desde la perspectiva del papel que juega en las relaciones entre las administraciones públicas y los ciudadanos, que adopta GALÁN:³⁹

- Información jurídico-formal, que es aquella que tiene como objeto regular jurídicamente las relaciones entre los sujetos miembros del ordenamiento, en la medida en que les suministra certezas así como la cognoscibilidad de normas y actos.
- Comunicación-imagen: englobaría todas aquellas actividades públicas dirigidas a promover la imagen de la institución, legitimando de este modo su propia existencia y actividad.
- Comunicación de servicio que puede ser entendida de diferentes modos. En un sentido estricto, la comunica-

ción de servicio debe ser entendida como aquel tipo de comunicación pública que tiene como objeto suministrar información sobre los servicios prestados por la Administración. En un sentido amplio, incluiría no sólo la información administrativa sobre los servicios prestados por la Administración, sino además los servicios de información de la propia Administración (información turística, meteorología, agenda cultural, etc.).

- Comunicación administrativa, que sería aquella mediante la cual la Administración intenta convencer a los ciudadanos para que colaboren con ella en aras a la consecución de alguna finalidad de interés público.

Para que la información a la que acceden los ciudadanos pueda cumplir las funciones y los objetivos previstos, es necesario que estén asegurados algunos requisitos que serán los que, precisamente, transmitirán esa confianza al ciudadano. Agregando los requisitos que generalmente proponen las pocas regulaciones que hacen frente a este aspecto consideramos que la información debe ser completa, objetiva, confiable, fidedigna, relevante y fácil de encontrar, de entender y de usar.⁴⁰

Veamos a continuación con mayor detalle estas características.

La información debe ser completa e idónea para satisfacer las necesidades de los solicitantes. Además, no debe sufrir accesos o manipulaciones no autorizados que puedan dar lugar a alteraciones o falsificaciones. La utilización de las

37. Puede traerse a colación a este respecto el carácter circular de la información que destaca GALÁN GALÁN, A. 2000. «La comunicación pública». En: J. TORNOS MAS; A. GALÁN GALÁN. *Comunicación pública. La información administrativa al ciudadano* Madrid: Marcial Pons, pág. 66.

38. «La información del sector público es muy importante para la vida cívica y democrática. Asimismo, constituye un recurso clave para la actividad económica y el funcionamiento adecuado del mercado interior» [Propuesta de Directiva relativa a la reutilización y explotación comercial de los documentos del sector público [COM (2002) 207 final] de 5 de junio de 2002].

39. A. GALÁN GALÁN (2000). «La comunicación pública», *op. cit.*, pág. 41 y sig.

Resulta de interés observar cómo el Decreto 324/2001 de la Generalitat de Cataluña prevé también cuatro tipos de información: comunicación de servicio, información sobre servicios públicos, información normativa e información de interés general.

40. OCDE (2001). *Citizens As Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, *op. cit.*, pág. 22.

nuevas tecnologías puede facilitar la agregación de información dispersa con un coste razonable. La complitud de la información únicamente puede limitarse en aquellos casos en que exista un bien jurídico cuya protección sea prioritaria respecto al principio de transparencia. Éste es un aspecto al que las regulaciones sobre el acceso a la información generalmente dedican cierto detalle y que es objeto de una importante situación de litigio.⁴¹ Dejando al margen las limitaciones a acceder a documentos que puedan afectar a intereses públicos (seguridad pública o relaciones internacionales por citar dos casos), probablemente el límite que más fácilmente puede verse afectado por el acceso a la información mediante Internet es el derecho a la intimidad.⁴² A estos efectos, las nuevas tecnologías ofrecen sistemas interesantes que pueden filtrar la información, a la que se puede acceder en función de que se tenga legitimidad para ello.

La información debe ser objetiva. A fin de conseguirlo, debe garantizarse que la información sea esmerada, confiable y no esté sesgada. La utilización de las nuevas tecnologías en la difusión de la información no puede convertirse únicamente en un mecanismo de propaganda institucional y que, en todo caso, debe quedar perfectamente diferenciado el contenido en función de su objetivo.

41. Véase, por ejemplo, el art. 37 LRJPAC y el comentario que del mismo se hace en A. CERRILLO MARTÍNEZ (2000). *L'aplicació del dret d'accés a la documentació administrativa de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya-Generalitat de Catalunya, pág. 119 y ss.

42. VALERO observa al respecto que «la puesta a disposición de los ciudadanos de la información administrativa mediante sistemas telemáticos conlleva irremediablemente una referencia al régimen jurídico regulador de la intimidad» considerando además que la actual regulación de esta materia contenida en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal con posterioridad a la STC 292/2000, de 30 de noviembre, no es suficiente para hacer frente a este problema [J. VALERO TORRIJOS (2001). «El derecho de acceso a la información administrativa mediante sistemas informáticos y telemáticos», *op. cit.*, pág. 63].

Esta preocupación no está sólo en nuestro país. El gobierno francés presentó en febrero del 2002 un Libro blanco bajo el título *Administration électronique: un Livre blanc pour assurer la protection des données personnelles* [http://www.fonction-publique.gouv.fr/communications/rapports/rapport_truche/rapport_TRUCHE.pdf].

43. La Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero, relativa al acceso del público a la información medioambiental, establece que «los Estados miembros velarán por que, en la medida en que esté en su poder, toda información recogida por ellos o en su nombre esté actualizada y sea precisa y susceptible de comparación».

44. Art. 4. En Francia se ha previsto que toda solicitud de acceso puede suponer obtener una copia: en papel, en soporte informático o por correo electrónico (Decreto 2001/493, de 6 de junio). Lo mismo sucede con la modificación de la *Freedom of Information Act* norteamericana introducida en 1996 (EFOIA).

La información debe ser de calidad. Siguiendo a la OCDE, lo importante no es la cantidad sino la calidad, y a pesar de que los poderes públicos van incrementando de forma paulatina el volumen de información pública en la red, su calidad, relevancia y utilidad para los ciudadanos es variable.⁴³ Otro aspecto relativo a la calidad es el de los propios servicios de difusión respecto a los que las administraciones públicas generalmente intentan armonizar criterios estableciendo estándares para las características técnicas.

La información debe ser accesible. Éste es un aspecto básico al analizar la incidencia de las nuevas tecnologías en el acceso a la información, puesto que, probablemente, la principal justificación para la utilización de los nuevos medios se traduzca en garantizar una mayor facilidad para poder acceder a la información de las administraciones públicas y, al fin y al cabo, incrementar la transparencia. A este respecto es importante sacar a colación el Decreto 324/2001 de la Generalitat de Catalunya que establece que «la información administrativa de la Generalitat a través de Internet ha de ser, como mínimo, la misma que se dé presencialmente o por otros medios y deberá sujetarse a los mismos principios y garantías... Los ciudadanos deberán poder recibir la información a través de Internet de la manera más accesible posible, especialmente los que sufran algún tipo de discapacidad».⁴⁴

La información debe ser fácil de encontrar en el sentido de que el poseedor de la información la ponga a disposición de todo aquel que quiera conocer su contenido y que facilite su localización. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación además de mejorar la accesibilidad permiten ofrecer nuevos tipos de información que puede ser de gran utilidad para los ciudadanos y las empresas; por ejemplo, a través de la utilización de metadatos (información sobre la información disponible), información integrada (que tenga diferentes orígenes) en forma de portal, buscadores de información, etc.

La información debe ser fácil de entender, aspecto éste que está directamente relacionado con el tema de la fractura digital (*digital divide*). Para hacerle frente, los poderes públicos deben establecer políticas que permitan superar las diferencias que puedan darse tanto desde el punto de vista del volumen de información que se pone a disposición, como de los mecanismos que han de facilitar el acceso generalizado a la misma.

La información debe ser usable. Éste es un aspecto importante, puesto que no se puede olvidar que la información no únicamente es un instrumento necesario para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos, sino que, además, tiene un importante valor económico, aspecto éste sobre el que la Unión Europea está trabajando últimamente.⁴⁵

Finalmente, al plantear el papel de la información en relación con las nuevas tecnologías, debemos plantearnos cuál ha sido su repercusión hasta la actualidad. En otras palabras, ¿hasta qué punto el uso de las nuevas tecnologías ha

permitido incrementar la información en disposición de los ciudadanos y su acceso? Con relación a esta cuestión, podemos hacer mención de la siguiente información.

La OCDE confirma el uso generalizado de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a nivel internacional, observando que las opciones más usadas por las administraciones públicas a fin de difundir la información son los websites (la proporción de unidades gubernamentales que tienen páginas web es de un 80 por ciento en los países que participaron en la encuesta del PUMA del 2000), los portales (numerosos países de la OCDE han creado puntos únicos de entrada para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información), los buscadores, las agendas de actos, los quioscos (algunos países ofrecen la posibilidad de acceder a Internet instalando puntos de acceso en las oficinas públicas) y los CD-ROM para su consulta fuera de línea.⁴⁶

Según este estudio, el tipo de información que se puede encontrar en línea se refiere mayoritariamente a: estructuras gubernamentales y procesos de políticas públicas, propuestas políticas y agendas, legislación en vigor, proyectos normativos, presupuestos, procedimientos administrativos y datos personales.

4. Hacia un nuevo régimen jurídico del acceso a la información⁴⁷

El análisis y propuesta de un nuevo régimen jurídico del acceso a la información en el marco de la administración electrónica presenta una dificultad de partida:

45. Véase la propuesta de directiva relativa a la reutilización y explotación comercial de los documentos del sector público citada *supra*, Resulta evidente que no toda la información que está en poder de las administraciones públicas, y en general de los actores en la administración en red, tiene el mismo valor desde el punto de vista de sus relaciones con los ciudadanos. Existe información cuyo conocimiento es básico para el ejercicio de derechos de los ciudadanos y también otra información necesaria para la realización de actividades de contenido económico o con consecuencias económicas al ser reusable.

46. OCDE (2001). *Citizens As Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, op. cit., pág. 52-53.

47. El análisis del régimen jurídico del acceso a la información no supone que la incorporación de las nuevas tecnologías únicamente requiera su regulación jurídica. Es necesario adoptar otras decisiones a fin de hacer frente a otros problemas, como, por ejemplo, las consecuencias o manifestaciones que la brecha digital puede tener en el acceso a la información de las administraciones públicas a través de las nuevas tecnologías.

A este respecto, es interesante sacar a colación la experiencia sueca, en particular la campaña del Gobierno sueco, Open Sweden, que tiene por objetivo incrementar el acceso y transparencia del sector público (<http://www.opnnsverige.nu/html/>).

en la actualidad no está generalizada la adopción de una regulación sobre el acceso a la información a través de las nuevas tecnologías.⁴⁸ Ello acarrea que no exista un régimen jurídico claramente definido que permita determinar los mecanismos a través de los que se accede a la información, la información que se ofrece a los ciudadanos y sus características y condiciones de acceso y uso, los mecanismos de garantía, el precio y la responsabilidad por el contenido de la información entre otros extremos.⁴⁹

La indefinición del régimen jurídico y la inexistencia de mecanismos adecuados de garantía de su cumplimiento puede dar lugar a ineficacias, ineficiencias y asimetrías que, al fin y al cabo, pueden impedir que cumpla con las funciones que está llamada a jugar en la administración en red.⁵⁰

A la vista de esta situación, de acuerdo con los propósitos de esta comunicación, nuestra atención se debe centrar en las consecuencias que el nuevo rol de la información y los nuevos mecanismos de acceso a la misma deben tener en su régimen jurídico.

Tal y como se ha podido observar en la exposición de la evolución del acceso a la información en posesión de las administraciones públicas, en los primeros momentos la información

se limitaba a aquella que se refería a las concretas circunstancias de los ciudadanos y, en todo caso, requería una previa solicitud. Con el tiempo, el acceso a la información se ha ido ampliando y extendiendo llegando a la situación actual, que se caracteriza principalmente porque es la Administración pública la que ofrece o distribuye la información sin necesidad de que haya una petición o solicitud por parte de los ciudadanos.⁵¹ En otras palabras, se está evolucionando del acceso pasivo a la información al acceso activo, entendiendo que:⁵²

- El acceso pasivo es aquel que se da ante una petición por parte de un ciudadano para que las administraciones públicas le faciliten un documento o una información. El acceso pasivo requiere que las administraciones públicas tengan clasificada y archivada correctamente la información a fin de que, ante una petición, pueda ser localizada correctamente.⁵³
- El acceso activo es aquel que se garantiza a través de la difusión generalizada de la información mediante la creación de sistemas de difusión de la información por parte de los poderes públicos.⁵⁴
- La transición de un tipo de acceso a la información al otro se ve hasta cierto punto motivado, y en todo caso

48. De hecho, existen pocas regulaciones que afronten de manera completa el acceso a la información administrativa a través de las nuevas tecnologías. Tal vez la primera y más conocida es la elaborada por el Congreso de los EUA en 1996 de enmienda de la Freedom of Information Act, conocida como la Electronic Freedom of Information Act (EFOIA).

49. En la misma línea se manifiesta VALERO al afirmar que «resulta fundamental la promulgación de una normativa general aplicable a la respectiva Administración pública donde se fije de manera concreta la política institucional en relación con la información administrativa, así como las circunstancias y requisitos conforme a los cuales aquélla se pone a disposición del público [J. VALERO TORRIJOS (2001). «El derecho de acceso a la información administrativa mediante sistemas informáticos y telemáticos», *op. cit.*, pág. 63].

50. «De no establecerse con carácter vinculante estos extremos, la implantación de un sistema de información pública telemático puede llegar a convertirse en un objeto meramente secundario cuya efectiva ejecución dependerá absolutamente de motivaciones» [J. VALERO TORRIJOS (2001). «El derecho de acceso a la información administrativa mediante sistemas informáticos y telemáticos», *op. cit.*, pág. 63].

En la misma línea, OCDE (2001). *Citizens As Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, *op. cit.*, pág. 29.

51. Como fácilmente puede observarse, no es éste el único aspecto derivado de la incorporación de las TIC en relación a la información a los ciudadanos. No entramos a analizar aspectos importantes también derivados por el uso de las TIC, como son los relativos a la reutilización y a la explotación comercial de la información, los problemas relacionados con la intimidad o la responsabilidad por los contenidos facilitados.

52. Esta distinción se hallaba en varias regulaciones (por ejemplo, en la Directiva 90/313 o en su transposición al ordenamiento jurídico español por la Ley 38/1995, de 12 de diciembre) pero es con la adopción de la nueva Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero, relativa al acceso del público a la información medioambiental donde adopta carta de naturaleza y tiene consecuencias desde el punto de vista del acceso a través de Internet. Véase al respecto el art. 1.

53. La Directiva 2003/4 establece que «los Estados miembros harán lo necesario para que las autoridades públicas estén obligadas, [...] a poner la información ambiental que obre en su poder [...]»

acentuado, por la utilización generalizada por las administraciones públicas de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, ya que éstas ofrecen potentes mecanismos para la búsqueda, selección, integración y difusión de grandes cantidades de información en poder de las administraciones públicas, así como para facilitar la presentación de los resultados de una manera que pueda ser utilizada por los ciudadanos.⁵⁵

Desde el punto de vista del régimen jurídico del acceso a la información, si el acceso pasivo estaba suficientemente garantizado con el reconocimiento del derecho de acceso a la información administrativa como derecho subjetivo de los ciudadanos,⁵⁶ el acceso activo requiere no sólo esto, sino que supone además el necesario establecimiento de un servicio encargado de la distribución y difusión de la información con plenas garantías para los ciudadanos que estará facilitado por el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Pero el deber de crear servicios de información por parte de las administraciones públicas no es en sí mismo suficiente. Consideramos que en la actualidad el acceso activo no se

puede ver garantizado exclusivamente por la creación de infraestructuras y servicios de difusión de la información (en el sentido orgánico o funcional), sino también es necesario el reconocimiento de éstos como un servicio de interés general, siguiendo la terminología de la Unión Europea.⁵⁷ De esta manera se podrá garantizar un contenido mínimo que podríamos sintetizar en los siguientes elementos: servicio universal, continuidad, calidad del servicio, asequibilidad y protección de los usuarios.⁵⁸ Pero principalmente permitirá garantizar que la difusión de la información cumpla determinadas características que permitan, al fin y al cabo, que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y las empresas realizar su actividad económica, superando, por ello, buena parte de las dificultades y limitaciones que el reconocimiento del derecho de acceso como derecho subjetivo ha tenido hasta la actualidad.

De la conclusión anterior no se deriva, sin embargo, que sea la Administración pública la única que pueda difundir la información a los ciudadanos. Si bien es cierto que la información administrativa es importante para la vida cívica y democrática, no lo es menos que ésta también tiene un potencial económico importante. Por todo

54. La Directiva 2003/4 establece respecto a la difusión de la información que «los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las autoridades públicas organicen y actualicen la información sobre el medio ambiente perteneciente a sus funciones que obren en su poder o en el de otra entidad en su nombre, con vistas a su difusión activa y sistemática al público particularmente por medio de la tecnología de telecomunicación informática y/o electrónica siempre que pueda disponerse de la misma».

55. OCDE (2001). *Citizens As Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, op. cit., pág. 52.

56. Esta afirmación debe, sin embargo, matizarse a la vista de las conclusiones a que se llegaba en el estudio que se realizó en 1998 sobre el acceso a la información en poder de la Administración de la Generalitat, donde se tuvo la oportunidad de observar que mientras el acceso pasivo era muy reducido, inexistente en muchos departamentos, el acceso activo era muy elevado. Véase en A. CERRILLO MARTÍNEZ (2000). *L'aplicació del dret d'accés a la documentació administrativa de la Generalitat de Catalunya*, op. cit.

57. En la misma línea, en Francia se afirma que «lejos de ser un objetivo en sí mismo, la introducción de las tecnologías de la información y de la comunicación no tiene mayor sentido que desde la perspectiva de los objetivos de servicio público. Ello debe permitir una mejora de la calidad del servicio prestado, es decir, la puesta a disposición en la red de informaciones a los ciudadanos y a las empresas, el recurso a las nuevas formas de interactividad o la aparición, con el teleprocedimiento, de nuevos accesos del público a la Administración» [B. LASSERRE (2000). «L'Etat et les technologies de l'information et de la communication. Vers une administration 'à accès pluriel'», pág. 6].

En Francia se ha previsto que la difusión del derecho por Internet es un servicio público. Véase al respecto la Ley 2000/321, de 12 de abril, relativa a los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones, posteriormente desarrollada a efectos organizativos por el Decreto 2002/1064, de 7 de agosto, del Servicio Público de Difusión del Derecho por Internet.

58. Véase al respecto el *Libro verde sobre los servicios de interés general* [COM (2003), pág. 270 final] de 21 de mayo del 2003. Ello supone recoger los principios propios del servicio público definidos por la doctrina. Véase al respecto E. MALARET GARCIA (1998). «Servicios públicos, funciones públicas, garantías de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto». *Revista de Administración Pública*. N.º 145, pág. 67.

ello, las administraciones públicas podrán difundir *información vinculada a misiones de servicio público* (información jurídico-formal o comunicación de servicio en sentido estricto),⁵⁹ pero también información de valor añadido (información meteorológica, estadística, turística, por ejemplo) en la que podrán concurrir con empresas o ciudadanos.⁶⁰

5. Referencias bibliográficas

ARENA, G. (1996). «Ipotesi per l'aplicazione del principio di sussidiarietà nella provincia autonoma di Trento». *Ius. Rivista di Diritto*. Pág. 1-2.

ARENA, G. (2003). «E-government e nuovi modelli di amministrazione». En: *Observatori de l'evolució de les institucions*.

BARATA MIR, J. (2003). «Relacions telemàtiques i seguretat. Règim jurídic dels nous canals de comunicació administració-ciudadans». En: E. MALARET GARCÍA. *L'Administració pública i les noves tecnologies de la informació i de la comunicació: una anàlisi jurídica*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.

BRUGUÉ, Q.; AMORÓS, M.; GOMÀ, R. (1994). «La administración pública y sus clientes: ¿moda organizativa u opción ideológica?». *Gestión y análisis de políticas públicas*. N.º 1.

CASSESE, S. (2001). «L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato». *Rivista trimestrale di diritto pubblico*. N.º 3.

CASTELLS ARTECHE, J.M. (1984). «El derecho de acceso a la documentación de la administración pública». *Revista de Administración Pública*. N.º 103.

CASTELLS, M. (2000). *La era de la información. Vol. 1. La sociedad red*. 2.ª ed. Madrid: Alianza.

CERRILLO MARTÍNEZ, A. (2000). «Régimen jurídico de la información administrativa». En: J. TORNOS MAS; A. GALÁN GALÁN. *La comunicación pública. La información administrativa al ciudadano* Madrid: Marcial Pons.

CERRILLO MARTÍNEZ, A. (2000). *L'aplicació del dret d'accés a la documentació administrativa de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya-Generalitat de Catalunya.

CHEVALIER, J. (1988). «Le mythe de la transparence administrative». En: AA.VV. *Information et transparence administratives*. París: Presses Universitaires de France.

CHEVALIER, J.; LOSCHACK, D. (1986). *Ciencia Administrativa I*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

CRIADO GRANDE, J.I.; RAMILO ARAUJO, M.ª C. (2001). «e-Administración: ¿Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las Administraciones Públicas del siglo XXI». *Revista Vasca de Administración Pública*. Vol. 1, n.º 61.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. (1997). *El derecho de acceso a los documentos administrativos*. Madrid: Marcial Pons.

59. Expresión ésta recogida de la Propuesta de Directiva relativa a la reutilización y explotación comercial de los documentos del sector público.

60. Tal como recoge la Propuesta de Directiva relativa a la reutilización y explotación comercial de los documentos del sector público «estas últimas implican añadir valor a la información que han recogido para clientes concretos o desarrollar productos de valor añadido para un amplio mercado de consumo que se apoyan en los datos originales recopilados en el ejercicio de sus misiones de servicio público» [COM (2002) 207 final de 5 de junio de 2002, pág. 8].

- GALÁN GALÁN, A. (2000). «La comunicación pública». En: J. TORNOS MAS; A. GALÁN GALÁN. *Comunicación pública. La información administrativa al ciudadano*. Madrid: Marcial Pons.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1972). *La administración española*. 3.ª ed. Madrid: Alianza.
- GIANNINI, M.S. (1987). *Premisas históricas del Derecho Administrativo*. Madrid: INAP.
- GÓMEZ REINO Y CARNOTA, E. (1976). «El principio de publicidad de la acción del estado y la técnica de los secretos oficiales». *Revista Española de Derecho Administrativo*. N.º 8.
- LASSERRE, B. (2000). «L'Etat et les technologies de l'information et de la communication. Vers une administration 'à accès pluriel'».
- MALARET GARCIA, E. (2001). «La Administración abierta». U.I. Menéndez-Pelayo [mimeo].
- MALARET GARCIA, E. (1998). «Servicios públicos, funciones públicas, garantías de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto». *Revista de Administración Pública*. N.º 145.
- MESTRE DELGADO, J.F. (1998). *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos: [Análisis del artículo 105.b) de la Constitución]*. 2.ª ed. Madrid: Civitas.
- OCDE (1991). *La Administración al servicio del público*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- OECD (2003, marzo). «Engaging citizens online for better policy-making». *Policy Brief*.
- PARADA VÁZQUEZ, R. (1993). *Comentarios a la LRJPAC*. Madrid: Marcial Pons.
- RAMIÓ, C. (2002). «E-Administració i nous models de gestió pública». *I Congrés català de Gestió Pública*.
- VALERO TORRIJOS, J. (2001). «El derecho de acceso a la información administrativa mediante sistemas informáticos y telemáticos». *Cuadernos de Estudios Técnicos. Archivo General de la Región de Murcia*. N.º 1.
- VILLORIA MENDIETA, M. (1996). «La modernización de la Administración central en España». *Revista Vasca de Administración Pública*. N.º 45-II.
- WEBER, M. (1991) *¿Qué es la burocracia?* Buenos Aires: Leviatan.

Citación recomendada

CERRILLO, Agustí (2005). «E-información: hacia una nueva regulación del acceso a la información». *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política* [artículo en línea]. N.º 1. UOC. [Fecha de consulta: dd/mm/aa].
<http://www.uoc.edu/idp/1/dt/esp/cerrillo.pdf>
ISSN 1699-8154

Agustí Cerrillo i Martínez

acerrillo@uoc.edu

Doctor en Derecho y licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración. Profesor de Derecho administrativo en la UOC.