#RET

Revista Española de la Transparencia

Nº 4. Primer Semestre 2017

Manuel Palomares Herrera

Doctorando en Derecho Público. Universidad de Jaén

Transparencia y acceso a la información en Europa: un estudio de derecho comparado

ACADEMIA

RECIBIDO: 16 de diciembre de 2016

ACEPTADO: 29 de mayo de 2017

RESUMEN

Localización, estudio comparado y comentario de las normas constitucionales y ordinarias de los principales estados que integra cada una de las zonas en que se divide Europa para el estudio en virtud del cual se pretende conocer la situación actual de la normativa en transparencia y acceso a la información pública para poder comparar su situación respecto a la de España. Se encuentra en este estudio un cierto avance cronológico y práctico simultáneo en el desarrollo de normativas de acceso a la información como derecho fundamental, autónomamente regulado, a pesar de que existen países que por cuestiones múltiples se alejan de la tendencia común del continente.

PALABRAS CLAVE

Transparencia, información pública, derecho de acceso, Estado, Europa.

1. INTRODUCCIÓN

Desde la caída del Muro de Berlín y con el nacimiento de las democracias emergentes, en la década de los 90 más de 85 países en el mundo aprobaron normativas sobre el derecho de acceso a la información pública (Colombi, 2013, 3). El influyente entorno continental en el que jurídicamente se desenvuelve nuestro país está más que interconectado dadas las razones de influencia histórica y comunitaria. Esto, por consiguiente, supone también una influencia en asuntos de transparencia y derecho de acceso a la información pública por lo que es conveniente realizar un repaso para dejar constancia individual del reconocimiento constitucional que los principales Estados en Europa otorgan a los mismos. Se incide igualmente en que legislaciones poseen al respecto en sus correspondientes ordenamientos jurídicos al objeto de la comparativa con España, donde hace menos de un lustro se publicó la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno (en adelante LTBG) con lo que puede considerarse aún joven de experiencia y desarrollo.

Para el estudio, se clasificará la geografía política europea en tres zonas: norte, centro y sur. En cada una de estas divisiones, atendiendo a factores como la calidad democrática, desarrollo normativo y experiencia en transparencia se estudiarán los que se

consideran los Estados más representativos en estos factores que integran cada zona en el desarrollo de las reglas que nos ocupan en el artículo.

A nivel supranacional el autor Mestre (1998, 60 y ss.) defendía ya hace casi veinte años la existencia de la transparencia como un *"Principio General del Derecho Comunitario"* basándose en los derroteros de las Directivas aludiendo a la Declaración 17 relativa al derecho de acceso a la información, aneja al Acta Final del Tratado de la UE firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, que dice *"La Conferencia estima que la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las instituciones, así como la confianza del público en la Administración".*

Comentar a título introductorio la Directiva 2003/98/CE[1] del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público, la cual vino a establecer un conjunto mínimo de normas que regulan actualmente la reutilización y los instrumentos prácticos que facilitan la reutilización de los documentos existentes conservados por organismos del sector público de los Estados miembro y que entró en vigor dos años más tarde de lo indicado[2] en España con la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, lo cual denota la simultaneidad y homogeneidad de avance en asuntos de transparencia que supone para Europa el ente comunitario.

2. ESTADOS DEL NORTE DE EUROPA

Para comenzar con la zona del norte de Europa, hemos de apelar primero a sus ondas raíces democráticas con figuras consolidadas y homogéneas en los Estados que la engloban como sus modelos constitucionales, defensa del derecho de acceso, en sus posiciones dominantes en los indicadores de transparencia internacional[3] y como los tradicionales Ombudsman nórdicos a la defensa de los derechos de la ciudadanía.
Si se pretende señalar el más nórdico y por su experiencia pionera en asuntos de transparencia ha de destacarse *ad principium* a Suecia por antonomasia dado que su Ley de Transparencia, que data del año 1766, es la más antigua del planeta. Es por ello que sus mecanismos para garantizar los principios y derechos que integran la transparencia no son muy agresivos ni tampoco de reciente actualidad. El desarrollo constitucional original sueco del que bebe el actual nace en el s. XVIII (Álvarez Vélez y Alcón, 1996, 614) y aparece en el art. 1, capítulo segundo de la misma rezando *"Para fomentar el libre intercambio de opinión y la ilustración del público, cada súbdito sueco tendrá libre acceso a los documentos oficiales".* Resulta algo francamente admirable por adelantado desde nuestra perspectiva donde a estas alturas aún existía un fuerte arraigo al Antiguo

1 Publicado en el DOUE (Diario Oficial de la Unión Europea) nº. 175, de 27/6/2013, pp. 1- 8.

2 En atención al art. 12 de la Directiva 2003/98/CE que establecía de plazo hasta 2005 de la siguiente forma "Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el.... de junio de 2005".

3 Disponible en: http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016.

Régimen en el que aún se desconocía parte de la aplicación práctica de los derechos humanos de primera generación.

El nivel de perfección de la transparencia sueca alcanza incluso a su convergencia con la protección de datos de carácter personal y su conjugación con el respeto al derecho de intimidad al proteger al funcionario público que suministra información institucional a un periodista o medio de comunicación. Además, al mismo tiempo, prohíbe a los órganos estatales identificar a ciudadanos o ciudadanas que ofrezcan información a los medios con lo que se ofrece una protección a la libre circulación de información pública y respeto de las fuentes que incluso a día de hoy.

Cuando, por consiguiente, Suecia promulga su ordenanza de libertad de prensa, indica Pomed Sánchez (1989, 40), Finlandia formaba aún parte integrante de aquel largo Reino como Gran Ducado por lo que el derecho sueco era de aplicación directa en su territorio. De ello se deduce que se mantuvo en práctica hasta que crea su propia ordenación que ha sido enormemente influenciada por el derecho sueco a nivel institucional. En Finlandia se puede encontrar el país más modélico en cualquier elemento estatal que se preste, incluida transparencia y acceso a información pública.

Este sofisticado aparato estatal que, por ejemplo obliga a que cualquier compra que realice la Administración tenga que estar ejecutada a precios de mercado incluyendo ofertas de tres proveedores distintos para elegir la más baja es, qué duda cabe, el modelo a seguir por España en muchos aspectos, pues cada uno de estos modos son pequeñas "transparencias de Estado" que lo han convertido en un "Estado de la Transparencia"[4], posiblemente el primero. Breve cliché que vaticina su modelo de transparencia es su organización administrativa ausente de alcaldes, donde el mando municipal recae en *city managers*, o sea, funcionarios con experiencia en la Administración no supeditado a los votantes. Además, la posibilidad de convertirse en un miembro de alto rango en la administración y los ministerios fineses no recae en una élite intelectual determinada como en Francia ni tampoco en personas que puedan atraer la inversión de diferentes empresas para sufragar sus campañas políticas como en Estados Unidos o en ciudadanos adscritos a organizaciones políticas que ascienden por los méritos internos dentro de su partido como ocurre en nuestro país.

En lo que a términos jurídicos se refiere a Finlandia, junto a su Ley 621 de Gobierno Abierto de 1999 y el Decreto 1030 sobre la apertura de las actividades gubernamentales y Buenas Prácticas en Gestión de la Información de 1999, destaca el art. 12 de su Constitución de 1999, donde reside el principio de publicidad *"...Los documentos y otros registros en dominio de las autoridades son públicos... Todas las personas tienen derecho a acceder a la información de los documentos y registros..."*. Completísimo precepto en

4 Conceptos introducidos en la tesis en desarrollo del autor de este artículo para definir un Estado de tercera generación caracterizado por la probidad absoluta en su administración cuando se cumplan una serie de requisitos en cada uno de los Poderes del Estado como el reconocimiento en su Carta Magna del derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental.

redacción que enlaza el acceso al derecho de libertad de expresión sutilmente en el que se retratan los extremos más imperiosos del principio de publicidad como es el de su última línea, el acceso, y para más inri en el capítulo de fundamentales, otro ejemplo que ha de motivar a España cuando proceda a dar este paso.

El mismo Pomed Sánchez (1989, 42) cree que Finlandia, en contraste con la regulación sueca, prima la posición jurídica del interesado. Es en esta línea donde deben encuadrarse sendos pronunciamientos del Ombudsman y de la Corte Suprema en el sentido de consagrar un derecho preferente de acceso de las partes a su expediente personal además de favorecer un trato privilegiado en el supuesto de que éstas pretendan obtener informaciones que se hallen en un documento secreto, siempre que las mismas sean imprescindibles para la correcta administración de justicia en el caso específico, debiendo advertirse a este respecto que, en la medida en que rige el principio de transparencia, todo documento público tendrá presunción de oficialidad *eo ipso* siendo por ello automáticamente accesible a los particulares que lo soliciten en unidad de acto y concreción.

Esta exposición no es válida en el supuesto de que límites como la defensa de intereses públicos aconseje mantener temporalmente la suspensión de la publicidad y el acceso a cierta información. Esta potestad, indica el mismo autor (Pomed Sánchez, 1989, 42), es la que permite avanzar *praeter* en pos de la transparencia, lo que no ha supuesto perder conciencia de la necesidad de mantener como reservado algún documento que afecte a la buena marcha de lo público.

A continuación la Constitución danesa de 1849, no hace mención a la información pública o el acceso a otra cosa que no sea la de prensa, pues es un modelo de texto dedicado en un 90% a proclamar y detallar derechos y organización nacional de la monarquía e Iglesia Luterana, de lo quizás se pueda extraer la histórica influencia del dogma de sus practicantes ciudadanos en su honrado carácter nacional como antaño lo hiciesen nuestras cartas magnas del que reducto es el artículo de libertad religiosa de la Constitución Española por las *"relaciones de cooperación con la Iglesia Católica"*. Las normas danesas que actualmente prevén el derecho de acceso son la Ley 572, de acceso a archivos públicos de 1985 en la que se establece un proceso de solicitud en el que en caso de que la autoridad tarde más de diez días en responder, deberán informar al solicitante la razón por la que ha demorado en facilitar respuesta y la Ley 347, sobre la modificación de la publicidad en la administración y en la ley de la administración de 1991, una prestación que se envidia en nuestro actual procedimiento de solicitud de información en el que el silencio es suficiente. La primera Ley de 1970 en cuestión de límites establecía como novedad los intereses económicos pero como diferencia a la LTBG, como recuerda Pomed Sánchez (1989, 45), se amplía la publicidad respecto a actuaciones públicas de interés general como ordenación del territorio, urbanismo o medio ambiente.

Además en Dinamarca, como en Suecia, se exige al peticionario que concrete la consulta pues no es posible solicitar generalizadamente lo cual resultaría un exceso que se es de suponer en la LTBG pues no se especifica tanto como en estas puntillosas reglas nórdicas. Al respecto señala Guichot (2011, 61-62), sus consideraciones sobre los procedimientos de acceso y los documentos como meros objetos físicos con lo que los mismos han de ser precisos, no pueden considerarse como un todo indivisible a la hora de su entrega.

Desplazándonos a Reino Unido, integrante insular del sector norte, encontramos la peculiaridad que supone la no existencia de derechos fundamentales como tales en el ordenamiento constitucional pues carece de una Constitución normativa rígida pero puede decirse que existe una "no escrita" por su propia idiosincrasia. Aunque Reino Unido no recoge las garantías clásicas a derechos fundamentales que sí plasman Constituciones posteriores a las Guerras Mundiales, como Francia o Austria, sí que existen en su ordenamiento derechos de rango constitucional creado jurisprudencialmente denominados *"common law Rights"* y esta es la razón de no hacer mención constitucional del derecho de acceso a la información pública.

A pesar de que su división geopolítica hace que cada territorio posea particularidades legislativas, especialmente la escocesa, Reino Unido firmó su Ley de Acceso en 2000 y el estatuto entró en vigor en 2005, ambos responsables de hacer al Estado británico uno de los más adelantados en la materia. Digitalmente ofrece también una sección especializada[5] en la sede virtual del gobierno donde pueden consultarse datos así como solicitudes y su estado de tramitación.

Su Ley de Transparencia contempla además un plazo máximo de 20 días (más breve que el mes estipulado por la LTBG española) para que la administración ofrezca la información solicitada al ciudadano y posee además una comisión de información (equivalente a la Agencia Española de Protección de Datos y al Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno) y un tribunal especializado.

3. ESTADOS CENTROEUROPEOS

Descendiendo cartográficamente y rastreando el respeto constitucional al derecho de acceso asumiendo deberes de transparencia activa encontramos una regulación que desde su promulgación constitucional reconoce y garantiza un derecho de acceso a la información explícito y desarrollado modélicamente. Esta es la del Reino de Holanda de 2008 (Villanueva, 2006, 148), la cual contiene lo procedente a derecho de acceso a la información de carácter público como derecho-deber en su art. 110*"...las entidades del gobierno observarán el derecho de acceso a la información pública de acuerdo con las reglas prescritas por parlamento".* Desarrollo del precepto es la Ley de 31 de octubre de 1991 de Acceso a la Información Pública de la Administración de los Países

5 Disponible en: https://www.gov.uk/

Bajos. Establece la norma por la que cualquier persona puede exigir, oralmente o por escrito, información relacionada con un asunto administrativo concreto, si está contenida en los documentos públicos en poder de las autoridades o las empresas que realizan el trabajo de una autoridad pública y estas han de contestar en menos de 14 días, de los plazos más breves hasta la fecha. Otro plazo es el de publicación de las recomendaciones y disposiciones de los comités consultivos, que será de cuatro semanas.

Austria por su parte (Álvarez Vélez y Alcón, 1996, 85), desde su Constitución de 1929, dispuso en su art. 20.4 que *"Todo órgano que tenga a su cargo funciones de administración…vienen obligados a facilitar información sobre materias de su respectivo ámbito de actividad, salvo que se oponga a ello un deber legal de secreto oficial…".* Admirable el completo desarrollo que viene desde antes de las grandes guerras, implicando a Administración, a colegios profesionales y otros entes (Villanueva, 2006, 95) así como su reserva a dictar una extensión de este derecho del que nace la Ley Federal de Obligación de Proporcionar Información de 1987 como en el caso de España hubiese sido si la LTBG hubiese sido un desarrollo de un supuesto precepto alojado en el sector *ius fundamentale* de la Constitución.

Si apuntamos seguidamente a Alemania como ficticia capital comunitaria, ha de decirse que posee una regulación ordenada constando con cuerpos legales propios cada Estado Federal derivados de la autonomía competencial en ciertas materias que le brinda la *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (Ley Fundamental para la República Federal) tal como ocurre en nuestro caso con el art. 148 y 149 CE. En la Constitución teutona de 1949, el derecho de acceso se aloja en el art. 5 rezando*"1. Todos tienen el derecho a expresar y difundir libremente…y a obtener información sin trabas en fuentes accesibles a todos…"* (Álvarez Vélez y Alcón, 1996, 24).

La Ley de regulación del acceso a la información de la República Federal de 2005, es la que se aplica en el ámbito de la información administrativa y del Poder Legislativo y Judicial pero no hace referencia a ninguna sanción por lo que no vale de ejemplo absoluto de Estado de Transparencia a efectos prácticos (Villanueva, 2006, 78). En 2007 el país germano dio otro paso adelante al publicar los ingresos adicionales de los diputados y reveló por internet la lista con las funciones que cumplen los diputados de manera paralela a su trabajo aunque no se abunde en los gastos de representación, algo que en nuestro país no es totalmente un hecho dado que aún existen cargos locales que no publican la Declaración de la Renta ni su Declaración de Bienes y Actividades aunque afortunadamente esta práctica se está implantando a fuerza de costumbre como es el caso del Ayuntamiento de Jaén en el que constan actualizados estos datos[6].

A continuación encontramos el caso belga, donde una de las señas de identidad en transparencia es la *totum revolutum processus* o excesiva burocracia prescrita para

6 Información curricular y de los bienes, renta y actividades de los concejales del Ayuntamiento de Jaén e disponible en: http://www.aytojaen.es

todo y esto ocurre también con el acceso de los ciudadanos a información de organismos públicos a pesar de los esfuerzos ejecutivos en centralizar toda esa información en una gran base de datos. Superiormente el art. 32 de su Constitución de 1931, reconoce que *"Toda persona tiene derecho a consultar documentos administrativos y a que se le suministre copia, salvo en los supuestos y con los requisitos previstos…"* y de ahí emana un numerosísimo desarrollo (Álvarez Vélez y Alcón, 1996, 155) en el que destacan el Decreto de Gobierno Abierto de 1999, la Ley de Acceso a los Documentos Administrativos en Poder de Autoridades Federales de 1994 y la Ley 26 de junio de 2000 (Villanueva, 2006, 95) que habilita una respuesta a una solicitud en menos de 30 días, además de otras disposiciones regionales como la Ley de gobierno abierto en las provincias y municipios del 97.

Lo que realmente sucede en Bélgica ya no es tanto un problema de transparencia, como de difícil acceso a la información. Desde la web de la Agencia Federal de Información[7] explican que uno de los grandes proyectos en desarrollo es la iniciativa de información abierta para poder solucionar lo repartida que está la información, para centralizar en una única web toda la información.

4. ESTADOS DEL SUR DE EUROPA

En este epígrafe por comenzar en sentido descendente, empezamos la comparación con la vecina Francia (Villanueva, 2006, 140-141), sin perjuicio de que posea múltiples disposiciones (como la Ley 1979-18 de 3 de enero sobre archivos, la Ley 53 del 17 de julio 1978 desarrollada en 2005 para mejorar las relaciones entre la administración y el público), no posee una Ley de Transparencia completa y de calidad como tal ni mención expresa al acceso a la información en su constitución de 1958.

Dicho lo cual han de matizarse aperturas positivas respecto al derecho de acceso en la Ley de 17 de julio de 1978 en donde se reconocía por vez primera el derecho de acceso a todo individuo sin requerir acreditación de interés o justificación a la hora de ejercer este derecho a la Administración. Mestre (1998, 195-196) indica que en Francia, la legitimación deriva directamente de la norma, con carácter general para todas las personas, sin mayores exigencias, especialmente para periodistas, investigadores y parlamentarios en base a doctrina francesa en este aspecto. Por el contrario, la ley sobre transparencia, en 2013 anteproyectada, incluía normas que permitían consultar información sin embargo impedían publicarla y castigaría con penas de hasta un año de prisión por informar en medios de comunicación sobre bienes públicos o de políticos. Actualmente posee un proceso de solicitud que da a las autoridades 30 días para contestar al igual que en nuestro país.

Sin embargo para asuntos parcialmente desprendidos de aspectos económicos como los ambientales existe una apertura en su ley mayor, aperturista en la Carta de Medio

7 Disponible en: http://www.fedict.belgium.be/en

Ambiente aneja a la misma en cuyo art. 7 se reza que *"Toda persona tiene el derecho… de acceder a los datos relativos al medio ambiente…"*.

El modelo constitucional francés, ejemplo de estrepitosos fracasos constituciones hasta la vigente vigesimosegunda, reserva el cuerpo principal del texto fundamental a cuestiones organizativas dejando el peso de los derechos en una vinculación de referencia directa en su preámbulo a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1791 y su constitución de 1946 con lo que a efectos prácticos de *pragma* es un *totum revolutum,* manifiestamente mejor estructurada la española. Salvando distancias estructurales, la Declaración de Derechos del siglo XVIII ya reconocía elogiosamente un génesis del derecho de acceso con mejor redacción y aspiraciones que muchas constituciones actuales en sus arts. 14: *"Todo ciudadano tiene derecho… a comprobar su adjudicación y a determinar su cuantía…"* y 15 *"La sociedad tiene derecho a pedir a todos sus agentes cuentas de su administración".*

Institucionalmente Francia puso en marcha en 1978, con la Ley de 17 de julio un organismo independiente[8] y consultivo[9] en materia de acceso como es la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos (CADA) la cual sienta precedente a muchos órganos similares en otros países. Su existencia nace de la premisa dedicada a garantizar un acceso libre, situado en el art. 20 de la ley que la regula y que dice *"Garantizar el respeto de la libertad de acceso a los documentos administrativos y los registros públicos…".* Señala Mestre (1998, 205) que en el art. 5 de la Ley de 17 de julio de 1978 se alude a que esta Comisión está encargada de velar por el respeto de la libertad de acceso a los documentos en ciertas condiciones, emitiendo un aviso cuando es requerida por una persona que encuentre dificultades para obtener la comunicación de un documento, aconsejándose por las autoridades competentes sobre toda cuestión relativa a la aplicación del propio título de la Ley, y proponiendo todas las modificaciones útiles de los textos legislativos o reglamentarios relativos a la comunicación de documentos administrativos.

Centrándonos en el proceso de acceso, si en España existe un proceso de solicitud garantizado primero administrativamente por el Consejo de la Transparencia y en última instancia por la jurisdicción contencioso-administrativa, en Francia el proceso de consecución de información se estructura en tres fases que, según Mestre (1995, 206), trata reducir el tiempo para resolver correctamente la cuestión. Estas fases son admisión, instrucción (se requieren documentos cuyo conocimiento se pretende, con observaciones precisas) y decisión (donde la Comisión reunida secretamente expone

8 Si la independencia se valora desde la composición del órgano, este puede no definirse así del todo atendiendo a la ordenanza de 6 de junio de 2005, sobre la composición de la CADA en la Ley de 17 de julio 1978 (art. 23) que queda presidida por un consejero de Estado, al servicio de un Gobierno determinado y también se compone de diez miembros [Un juez de la Corte Suprema y un juez del Tribunal de Cuentas; un diputado y un senador; un local elegido; un profesor de la educación superior; una persona cualificada; tres personas competentes en las distintas áreas (archivos y la competencia de precios; difusión pública de la información)] de los cuales tres están vinculados al Gobierno.

9 Así se define en su sede virtual disponible en: http://www.cada.fr/la-cada,3.html

las observaciones finales). Respecto a los plazos son iguales los que establece el art. 24.2 LTBG en España y el art. 7 de la ley francesa donde si en un mes no hay respuesta puede entenderse la denegación por silencio administrativo negativo. También son los mismos plazos que se establecen para acudir a la jurisdicción contenciosa, tres meses tras la ausencia de respuesta.

Finalmente, por ser lindero español aunque no centroeuropeo y a continuación de habernos referido a Reino Unido por su relación imperial con la corona británica, ha de referirse la comparación a Portugal. Su regulación constitucional del derecho de acceso figura en la carta fundamental lusitana (Álvarez Vélez y Alcón, 1996, 515-561) en los arts. 48.2 y 268. El primero describe que *"Todos los ciudadanos tienen el derecho de ser informados objetivamente sobre los actos del Estado y demás entidades públicas y de ser informados por el Gobierno y otras autoridades acerca de la gestión de los asuntos públicos"*. Por su parte su art. 268, reza que *"Los ciudadanos tendrán derecho a ser informados por la administración, siempre que lo requieran…tendrán también derecho de acceso a archivos y registros administrativos…"*. Derivado de lo anterior, el ordenamiento jurídico luso cuenta con la Ley de Acceso de 1993 que señala que cualquiera tiene el derecho de acceso a información en poder de las autoridades estatales. Las solicitudes deben ser por escrito, y los órganos gubernamentales deben responder a más tardar 10 días después de la recepción de una solicitud.

Hasta aquí existen muchos elementos positivos que pueden extrapolarse al caso español y otros que no, así es el derecho comparado. *In finem* hemos de referirnos a Italia brevemente como modelo de Estado fuerte del sur de Europa, aunque alejado en términos de transparencia respecto de la tónica estudiada en países nórdicos. Estado normalmente en las últimas posiciones de los rankings de transparencia y con escándalos de corrupción similares a los españoles, pero donde existe un recelo social a la apertura de datos o donde *"conseguirlos es muy complicado porque en la sociedad italiana predomina la cultura del secreto"* (Forciniti, 2010, 32).

Aunque la Constitución de la República Italiana de 1947 no hace mención ninguna a las palabras "transparencia" ni "acceso a la información" podría buscarse su ubicación en su art. 10 en que se suscribe a las normas internacionales. El poco protagonismo en su Carta no quita que posea una ley de acceso de hace casi 30 años, la Ley núm. 241 de 7 de agosto de 1990 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi y la Iniziativa per l'adozione di un Freedom of Information Act in Italia). En Italia, el procedimiento de solicitud de información al Estado es muy restrictivo y solo quién demuestre un interés específico, no limitado y directo puede pedir y obtener un acto administrativo en virtud del art. 24 de su Ley de Acceso de 1990. En 2005 se perfecciona y actualiza esta legislación y se define el acceso como *"aquel derecho de los afectados de observar y extraer copia de los documentos administrativos"*.

La última publicación en el rublo fue la puesta en marcha de la reforma "Brunetta", cuyo objetivo es la reforma de la Administración Pública llevada a cabo con el Decreto Legislativo n. 150 del 27 de octubre de 2009 donde se introdujo el principio de "accesibilidad absoluto" y la Ley n. 15 del 4 de marzo de 2009 por la que se delega al Gobierno la optimización de la productividad del trabajo público, la eficiencia y la transparencia de las Administraciones Públicas.

A pesar de la capacidad del ciudadano de justificar los motivos de una solicitud de acceso a informaciones públicas, resulta muy difícil conseguir respuestas exhaustivas. En Italia tampoco existe un Defensor del Pueblo nacional[10] o una comisión de peticiones nacional, sin embargo existe una red extensa de defensores regionales.

5. CONCLUSIÓN

Suele coincidir el nivel de desarrollo democrático, de probidad, libertad y económico de un Estado con su legislación en transparencia y acceso pero en una panorámica general sobre la transparencia podría afirmarse que ha sido el continente europeo un núcleo de partida del desarrollo legal en occidente por su vasta y variada generación de aportaciones relevantes a este campo de las ciencias jurídicas y políticas. La transparencia así como todos los elementos que la engloban son materia valorada, que posee importancia, que preocupa y en la que se implican muchos de los parlamentos europeos a la hora de legislar.

De lo general a lo particular destaca la homogeneidad del desarrollo y consideraciones legislativas de cada zona, destacando la experiencia y meticulosidad de la técnica legislativa de los ordenamientos jurídicos y constituciones del norte de Europa sobre los de los de la zona centroeuropea y esta a su vez sobre los sureños. Esto conlleva a reconocer la riqueza del contexto en el que España se encuentra en donde existen referentes de primer orden como Suecia o Dinamarca que poseen un rodaje y una concienciación muy avanzada al resto, especialmente en su conjugación de la intimidad y la protección de datos con el derecho de acceso.

A pesar de que España siempre ha tenido mecanismos de publicidad y derecho de acceso dispersos en otras leyes, no fue hasta la publicación de la LTBG cuando se parte en transparencia. Al ser este momento plena Gran Recesión de 2008 las partidas presupuestarias para su desarrollo, implantación de órganos y portales han sido menores y se ha frenado el ritmo que en otro momento pudieran haber tenido estados que desarrollaron esto mucho antes y que les ha propiciado un plus de recuperación por erradicar de la crisis la lacra de la corrupción, que no es cosa menor, que la ausencia de transparencia supone.

10 Como supletoria garantía del derecho de acceso se encuentran los Defensores del Pueblo como lo es el Europeo a nivel comunitario. A escala individual de los estudiados en el artículo, se encuentran en Alemania (Petitionsausschuss), Francia (Defenseur des droits), Portugal (Provedor de Justicia), Holanda, Reino Unido, Dinamarca, Suecia y países del norte de Europa (Nationales Ombudsman Bezuidenhoutseweg), Austria (Volksanwatchft Spingerstrabe), Finlandia (Eduskunnan oikeusasiamies), Suecia (Riksdagens ombudsman) y Bélgica (Le Mediateur federal).

Sin embargo, como señala Sandoval (2008, 43), *"no basta con ostentar una sólida reglamentación del derecho de acceso a la información".* Para enfrentar las lógicas del *"minimalismo organizacional"* y de la *"transparencia opaca"* habría que complementar nuestras leyes de acceso a la información con elementos innovadores como los británicos para estimular la participación ciudadana en la utilización de la transparencia para no contentarnos con una ley avanzada con impactos limitados en la administración pública.

La última tendencia[11] legislativa se consolida en Francia, Bélgica o Alemania, entre otros, en torno al desarrollo de normas de transparencia de Estado y acceso a la información pública instaurando medidas como la de crear organismos, comisiones o consejos con competencias en la materia y sede digital en el que recibir consultas que moderniza su Estado de transparencia.

Los perfiles nacionales en acceso a la información pública y transparencia están supeditados a factores sociales, históricos o económicos que han condicionado su idiosincrasia por lo que se deduce que la publicación de estas normas no surgen siempre de la necesidad ante la corrupción, como es el caso de España, sino de la exigencia social, modelo constitucional o afán informativo social. Una conclusión que cada vez se repite más en las investigaciones, incluida esta, es el crecimiento de la concepción del derecho de acceso como derecho fundamental emergente. Ello redunda en la firmeza y perfección de su Estado de Derecho como es el caso finés, danés o suizo, tenientes de estas normas con solera y que habría de aprehender y servir de inspiración a España para iusfundamentalizar constitucionalmente el derecho de acceso a la información pública para reforzar la transparencia.

En definitiva, sin perjuicio de las normas vinculantes que genera la Unión Europea para los Estados miembro, existen aún elementos positivos a considerar y asemejar de los Estados estudiados para perfeccionar el nuestro y así alcanzar sus niveles de transparencia.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, J.M., y Sandoval, I.E.*2007.* "Leyes de Acceso a la Información en el Mundo", *Cuadernos de Transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.*
- Álvarez Vélez, M. y Alcón, M. 1996. *Las constituciones de los quince estados de la Unión Europea*, Madrid: Dykinson.
- Colombi, A, 2013. "Italia y la transparencia de los poderes públicos", *Diálogos de la Comunicación: transparencia y derecho de acceso a la información Núm. 87.* 1-47.

11 "A PESAR DE LOS AVANCES EXPERIMENTADOS, LA UNIÓN TIENE ANTE SÍ FRENTES ABIERTOS A LOS QUE DEBE DAR RESPUESTA CON UNA POSICIÓN FAVORABLE A LA TRANSPARENCIA Y A LA PARTICIPACIÓN." ESTUDIO COMPARADO SOBRE NORMATIVA INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, INAP, MADRID, 2015, P. 20.

- *Estudio comparado sobre normativa internacional en materia de derecho de acceso a la información pública*, 2015, Madrid: INAP.
- Forciniti, M. 2010, *Tesi di Laurea Trasparenza e diritto di accesso: le limitazioni e le inefficienze dell'amministrazione italiana*. Padova: Università degli studi di Padova.
- Guichot, E., 2011. "Transparencia y Acceso a la Información en el Derecho europeo", *Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo de Derecho Global*, 61-62.
- Mestre Delgado, J. 1998. *El derecho de acceso a los Archivos y Registros administrativos. Análisis del artículo 105.b) de la Constitución*, Madrid: Civitas.
- Pomed Sánchez, L. 1989. *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, Madrid: INAP.
- Sandoval, I.E. 2008. *Transparencia y Control Ciudadano: Comparativo de Grandes Ciudades*, México: INFODF.
- Villanueva, E. 2006. *Derecho de acceso a la información en el mundo*, México: Porrúa.