

---

**ÍNDICE GENERAL**

---

<b>Primero. Aproximación a la noción de transparencia y a las causas de su fuerte emergencia especialmente en la Unión Europea</b>	<b>7</b>
<i>I. Una aproximación a la evolución y la noción de transparencia</i>	7
<i>II. La transparencia como general valor emergente en el siglo XXI</i>	29
<i>III. La transparencia como particular valor emergente en la Unión Europea del siglo XXI</i>	68
<b>Segundo. La efectiva emergencia del reconocimiento del acceso “formal” y “material” a la información pública en la Unión Europea y en los Estados miembros</b>	<b>105</b>
<i>I. Una previa: acceso “formal” y “material” a la información pública</i>	105
<i>II. El paulatino reconocimiento del acceso “formal” a la información pública hasta su inminente constitucionalización</i>	106
<i>III. El acceso “formal” a la información en los miembros de la Unión y otros ámbitos nacionales y supranacionales</i>	165
<i>IV. El acceso “material” a la información pública especialmente a merced al desarrollo del gobierno electrónico en la Unión Europea y sus Estados miembros</i>	178
<b>Tercero. La realidad del acceso “formal” y “material” a la información pública en la Unión Europea</b>	<b>201</b>
<i>I. La realidad del acceso “formal” en la Unión Europea. ¿Hacían falta tantas alforjas para este viaje?</i>	202
<i>II. La realidad del acceso “material” a la información pública en la Unión Europea y sus Estados miembros: magnitudes para reflexionar</i>	224
<b>Recapitulación</b>	<b>238</b>
<b>Bibliografía y documentación</b>	<b>254</b>

## ÍNDICE DETALLADO

### **Primero. Aproximación a la noción de transparencia y a las causas de su fuerte emergencia especialmente en la Unión Europea..... 7**

<i>I. Una aproximación a la evolución y la noción de transparencia.....</i>	<i>7</i>
I. A) Una síntesis de la evolución de la transparencia .....	8
1. El impulso a la transparencia con el Estado constitucional liberal .....	9
2. Un nuevo impulso en el siglo XX.....	11
I. B) Una aproximación al concepto de transparencia .....	13
1. Los caracteres del concepto.....	13
2. Un acercamiento general.....	16
3. Los múltiples contenidos que se aglutinan bajo el concepto de transparencia en el ámbito de la Unión Europea.....	17
4. Una necesaria restricción de la “transparencia” en especial en aras del presente estudio: derechos del administrado, apertura y simplificación .....	19
4. 1. La transparencia es acceso formal a los documentos, pero es más que eso.....	19
4. 2. Las políticas activas de información pública y acceso material a la información .....	20
4. 3. Parece oportuno excluir algunos componentes jurídicos de la noción de transparencia: acceso a expediente, audiencia previa, necesaria fundamentación ..	24
4. 4. La transparencia como presupuesto de la participación y la noción de apertura .....	25
4. 5. Simplificación como parte de la transparencia.....	26
<i>II. La transparencia como general valor emergente en el siglo XXI.....</i>	<i>29</i>
II. A) Impulsos “jurídicos”, “democráticos”, “económicos” que hacen en general de la transparencia un factor en alza en el siglo XXI.....	29
1. Los impulsos “jurídicos” a la transparencia.....	29
1. 1. Derechos de defensa del administrado en el proceso vinculados a la transparencia.....	29
1. 2. Derechos de acceso en razón de la protección de datos frente a la administración .....	31
2. Los impulsos “democráticos” a la transparencia.....	34
2. 1. La transparencia como nuevo medio suplementario de control de las administraciones públicas.....	35
2. 2. La transparencia como premisa e instrumento de la participación .....	42
2. 3. Los peligros de una identificación de transparencia por democracia .....	46
3. Los impulsos “económicos” a la transparencia.....	47
II. B) Los impulsos de las nuevas tecnologías: gobierno, transparencia y participación electrónicas.....	51
1. La proclamación del acceso y accesibilidad a la información pública desde el inicio de la Sociedad de la Información .....	51
1. 1. El llamado Informe Gore de 1993 .....	51
1. 2. La presencia de la información pública en el marco de los estudios del G-8 y los principios de accesibilidad a la información pública .....	53
2. La “transparencia electrónica”: el gobierno electrónico como potencial de la transparencia y su tránsito natural a la participación .....	55
3. Algunas notas respecto de la democracia electrónica como reflejo lógico de la transparencia electrónica .....	62
3. 1. Los límites de las percepciones más utópicas de la democracia electrónica ...	64

3. 2. En torno a una deliberación electrónica.....	65
<i>III. La transparencia como particular valor emergente en la Unión Europea del siglo XXI.....</i>	<i>68</i>
III. A) De los gobiernos democráticos a la gobernanza y su vinculación con la transparencia en la Unión.....	68
1. Una aproximación al concepto de “gobernanza” .....	68
1. 1. Gobernanza como nueva forma de gobierno compleja pero regular .....	70
1. 2. La gobernanza como compendio de los principios del buen gobierno.....	73
2. La “gobernanza” en el ámbito de la Unión Europea y su íntima conexión con la transparencia .....	74
2. 1.. “Gobernanza” en Europa: enfermedad y receta curativa del sistema político de la Unión en una misma palabra .....	74
2. 2. El principio de transparencia ya adquiría presencia en el Libro Blanco “La reforma de la Comisión”.....	77
2. 3. El Libro blanco de la Gobernanza europea y la fundamental presencia de la transparencia.....	78
III. B) La transparencia como palanca de legitimación del sistema político de la Unión Europea .....	82
1. El contexto de donde la transparencia y la apertura emergen con fuerza en Europa: los controvertidos intentos de legitimación de la Unión a través de una participación corporativa.....	82
1. 1. Despolitización y déficit democrático de la Unión Europea .....	82
1. 2. La especial opacidad provocada por la burocracia y tecnocracia europea .....	84
1. 3. Las propuesta de solución y su deformada visión por la Comisión.....	89
2. Un vicio aún peor: la transparencia no sólo como instrumento de la legitimación, sino como directo “ungüento legitimador” .....	102

**Segundo. La efectiva emergencia del reconocimiento del acceso “formal” y “material” a la información pública en la Unión Europea y en los Estados miembros ..... 105**

<i>I. Una previa: acceso “formal” y “material” a la información pública.....</i>	<i>105</i>
<i>II. El paulatino reconocimiento del acceso formal a la información pública hasta su inminente constitucionalización.....</i>	<i>106</i>
II. A) Primer acto: Los primeros pasos en reconocimiento del derecho de acceso, una escena con muchos actores.....	106
1. Crónica del primer acto desde el punto de vista normativo. De la aparición en Maastricht hasta la normativa actualmente vigente .....	106
2. La importante labor jurisprudencial respecto del derecho de acceso .....	112
2. 1. Las líneas generales de una jurisprudencia que ha ido conformando el derecho de acceso en la Unión Europea.....	112
2. 2. Relato cronológico de la labor jurisprudencial comunitaria sobre el acceso a la información pública.....	118
3. El papel y la influencia del Defensor del Pueblo Europeo en materia de transparencia .....	138
II. B) Segundo acto: la situación normativa actual del derecho de acceso y transparencia .....	142
1. Los referentes jurídico normativos.....	142
1. 1. Una transparencia a dos velocidades: el privilegiado sector del medio ambiente .....	142

1. 2. El reconocimiento del derecho de acceso en el artículo 255 del Tratado de la Comunidad Europea .....	144
1. 3. La nueva regulación del derecho de acceso: el Reglamento 1049/2001 y su desarrollo .....	145
1. 4. El Código de buena conducta administrativa de 2001 .....	150
2. La extensión horizontal y vertical del acceso .....	151
2. 1. La regulación del acceso en otras instituciones órganos y, en especial, agencias independientes (expansión horizontal) .....	151
2. 2. El alcance del derecho de acceso en los tradicionalmente opacos comités, grupos y comitología (expansión vertical) .....	153
II. C) Preludio del tercer acto: la inminente fundamentalización y constitucionalización del derecho de acceso y la transparencia .....	155
1. El derecho de acceso en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea .....	155
2. Transparencia y acceso a los documentos en el proceso constituyente europeo y sus textos .....	156
3. La trascendencia jurídica y política de la fundamentalización y constitucionalización de la transparencia y el acceso .....	162
<i>III. El acceso formal a la información en los miembros de la Unión y otros ámbitos nacionales y supranacionales.....</i>	<i>165</i>
III. A) Recepción constitucional y legal del acceso formal en los Estados miembros .....	165
1. La recepción constitucional en la mayoría de los países de la Unión .....	165
2. La regulación legal del acceso .....	166
III. B) Estímulos supranacionales al acceso formal en Europa y en otros referentes extranjeros e internacionales .....	172
1. Posibles impulsos a una convergencia en el acceso público: el “valor” de la información pública y el Consejo de Europa .....	172
2. El acceso a los documentos en otros ámbitos nacionales e internacionales de interés .....	173
2. 1. La referencia de la Freedom of Information Act de los Estados Unidos.....	173
2. 2. Acceso y transparencia en otros ámbitos extranjeros e internacionales bajo la perspectiva básica de la lucha contra la corrupción.....	175
<i>IV. El acceso “material” a la información pública especialmente a merced al desarrollo del gobierno electrónico en la Unión Europea y sus Estados miembros .....</i>	<i>178</i>
IV. A) El acceso no reglado a la información pública por internet como acceso material. La información como primera fase de implantación del gobierno electrónico .....	178
IV. B) La premisa: el acceso a internet en la Unión Europea y la lucha contra la “brecha digital” en Europa .....	180
1. El dato: grado de acceso a internet en los países de la Unión Europea.....	180
2. Unas notas sobre la “brecha digital” y su tratamiento en la Unión y sus Estados miembros.....	184
IV. C) Gobierno electrónico y acceso a la información en línea en la Unión Europea, especial atención al sitio “Europa” .....	187
1. La apuesta por una “Cibercomisión” en el Libro Blanco de Reforma de la Comisión de 2000.....	187
2. A propósito de la política de información pública y la disposición de información de la Unión directamente accesible por la red.....	188
3. Una aproximación al sitio “Europa” .....	192

IV. D) Los impulsos de la Unión Europea al gobierno electrónico en los Estados miembros.....	194
1. Los primeros pasos de la sociedad europea de la información: del informe Bangemann al Libro Verde de 1998 .....	194
2. Las iniciativas eEurope 2002 y 2005 y otros documentos recientes .....	197
<b>Tercero. La realidad del acceso “formal” y “material” a la información pública en la Unión Europea .....</b>	<b>201</b>
I. <i>La realidad del acceso formal en la Unión Europea. ¿Hacían falta tantas alforjas para este viaje?</i> .....	202
I. A) El paulatino incremento del ejercicio del derecho de acceso desde su reconocimiento .....	205
I. B) Los registros electrónicos como verdadero multiplicador del derecho de acceso .....	208
I. C) El perfil de los solicitantes del acceso formal a los documentos.....	211
I. D) El ejercicio del acceso por razón del lugar geográfico .....	216
I. E) Tendencias de concesión de acceso formal a los documentos por el Consejo y la Comisión y las excepciones aplicadas .....	218
II. <i>La realidad del acceso “material” a la información pública en la Unión Europea y sus Estados miembros: magnitudes para reflexionar</i> .....	224
II. A) La realidad del acceso material a la información de la Unión y Comunidad europeas.....	224
1. Los millones de accesos diarios a los “documentos” en el sitio Europa .....	224
2. Perfiles de los usuarios del sitio Europa y su uso.....	228
II. B) La realidad del acceso “material” a la información pública en los Estados miembros. Análisis de datos sobre la implantación del gobierno electrónico ..	231
1. Implantación de servicios básicos, incluyendo establecimiento del sitio e información sobre los servicios.....	231
2. Datos sobre el más concreto acceso a la información y la accesibilidad de los sitios web de los Estados miembros .....	233
<b>Recapitulación.....</b>	<b>238</b>
I. <i>Sobre la evolución y el concepto de transparencia</i> .....	238
II. <i>Respecto de los impulsos generales de la transparencia y las nuevas tecnologías</i> .....	240
II. <i>Sobre la verdadera razón de la fuerte emergencia de la transparencia en la Unión y Comunidad europeas</i> .....	243
III. <i>Respecto del reconocimiento y configuración del acceso “formal” y “material” a la información</i> .....	246
IV. <i>Finalmente, sobre la realidad del acceso a la información pública en Europa: del escepticismo a la esperanza</i> .....	250
<b>Bibliografía y documentación .....</b>	<b>254</b>
I. <i>Bibliografía empleada</i> .....	254
II. <i>Selección de documentos oficiales empleados (no normativos)</i> .....	267

II. A) Sobre acceso a la información pública.....	267
II. B) Sobre gobernanza y sociedad civil .....	269
II. C) Sobre gobierno electrónico.....	270
1. General de ámbito mundial .....	270
2. Unión y Comunidad europeas .....	271
3. España .....	273
II. D) Otras .....	273
<i>III. Sitios web de referencia.....</i>	<i>275</i>
III. A) Sitios web de “Europa” básicos para el acceso.....	275
III. B) Sitios “sociedad civil” y gobernanza.....	276
<i>IV. Material jurisprudencial empleado .....</i>	<i>277</i>
IV. A) Tribunal de Justicia.....	277
IV. B) Tribunal de Primera Instancia.....	277
<i>V. Normativa de acceso en las instituciones .....</i>	<i>279</i>
V. A) Normativa básica.....	279
V. B) Consejo.....	279
V. C) Parlamento.....	280
V. D) Comisión .....	280