

BOIX PALOP, A. Y CASTELLANOS CLARAMUNT, J.,
(COORDS.) (2021). *TRANSPARENCIA Y COMUNIDADES
AUTÓNOMAS: UNA PERSPECTIVA MULTINIVEL*.
VALENCIA: TIRANT LO BLANCH

Noel ARMAS CASTILLA

Personal investigador en formación

VI Plan Propio de Investigación y Transferencia US

Departamento de Derecho Administrativo

Universidad de Sevilla

<https://orcid.org/0000-0002-3171-3279>

En estas páginas procederemos a recensionar el libro *Transparencia y Comunidades Autónomas: una perspectiva multinivel*. Se trata de una obra colectiva en la que han participado investigadores especializados en el estudio de la transparencia, así como profesionales de innegable experiencia en la materia, cuya aportación resulta muy valiosa.

La coordinación del libro corre por cuenta de los investigadores Andrés Boix Palop y Jorge Castellanos Claramunt. El primero de ellos es profesor titular de Derecho Administrativo, el segundo es profesor ayudante doctor de Derecho Constitucional, y los dos son investigadores de la Universidad de Valencia con demostrada solvencia en el estudio de estos ámbitos.

A continuación, y por orden de intervención en la obra, reseñamos las ideas que nos quieren transmitir los once autores de los diez capítulos de este libro.

Emilio Guichot Reina, prestigioso catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla reconocido por sus estudios en torno a la transparencia y el derecho de acceso, es el autor del primer trabajo de la obra. En él, diserta sobre el criterio por el que se aplican normas distintas a las personas que quieren acceder a información. En este sentido, se explica de qué manera la norma de aplicación difiere en atención a si el solicitante de la información tiene

la consideración de interesado y el procedimiento está en curso [Ley de Procedimiento Administrativo (LPAC) o específica si la hubiera] o no [en cuyo caso se aplicaría la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG)]. El autor critica el criterio por el que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) contempla la inadmisión de reclamaciones interpretando que no se puede solicitar información de interés privado a través de las vías de la LTAIPBG, sino por los cauces previstos en la legislación administrativa, y concretamente en la LPAC. Guichot Reina también considera que los interesados no tienen garantías suficientes al quedar excluidos de la LTAIPBG, norma que debería funcionar de manera supletoria para cubrir las lagunas que deben enfrentar los interesados a la hora de recabar información en aras de su derecho a la tutela judicial. Sí contempla con buenos ojos que las autoridades de garantía inadmitan las solicitudes de interesados contra las decisiones de la administración relativas al acceso a los expedientes que tienen naturaleza de acto de trámite. En estos supuestos es más funcional que conozca la reclamación la administración concernida, bien recurriendo el acto de trámite si es decisivo, bien en la impugnación de la resolución definitiva.

A continuación, Concepción Barrero Rodríguez, reconocida catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla especializada en transparencia, estudia las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información. Tal y como detecta la autora, el CTBG examina la admisión de las reclamaciones de oficio, con independencia de que las partes aleguen alguna circunstancia que puede afectar a la admisibilidad de las reclamaciones. La autora estudia las causas de inadmisión de este tipo de reclamaciones, a saber: solicitudes referidas a información en curso de elaboración (aquella que no se haya finalizado de elaborar) o publicación general (que está pendiente de publicación), solicitudes relativas a información auxiliar o de apoyo (de carácter puramente interno, excluidos los que pretenden objetivar o valorar aspectos realmente relevantes de la decisión), solicitudes de información que requiere reelaboración (donde distingue los distintos esfuerzos que deben realizar las diferentes administraciones según su nivel de recursos), solicitudes dirigidas a órganos en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca

el competente (desconocimiento que debe ser ostensible), solicitudes de información manifiestamente repetitivas (aquellas de las que se conoce de antemano su resolución) y abusivas (que no se adaptan al espíritu de la LTAIPBG). Destaca la notable armonía entre el CTBG y los consejos de transparencia autonómicos a este respecto.

El tercer trabajo corresponde a Ana Aba Catoira, profesora titular de Derecho Constitucional de la Universidad de La Coruña, analiza algunos aspectos relativos a las limitaciones del derecho de acceso en los procedimientos sancionadores. Entre ellos, cabe destacar la finalidad de este límite como garantía del curso del procedimiento con el que la Administración salvaguarda el buen fin del mismo, a través de un test de daño *ad hoc*. También estudia el impacto del límite en supuestos de procesos penales, en los que no cabe suponer una restricción al derecho de acceso salvo que se perjudiquen los resultados de la investigación o la integridad de otra persona. La profesora concluye que la falta de una consideración genérica del derecho de acceso como un derecho fundamental produce inseguridad jurídica, lo que podría solventarse con una intervención legislativa tendente a distinguir en qué circunstancias nos encontramos ante un derecho de acceso fundamental u ordinario y aclarar las vicisitudes de su régimen jurídico.

Jorge Castellanos Claramunt, coordinador de la obra e investigador interesado en cuestiones relacionadas con la participación y la transparencia, es el autor del cuarto capítulo. En él, proclama que la transparencia es un principio rector del modelo democrático, de manera que la articulación del derecho a la transparencia debe ser un requisito fundamental de toda democracia. Destaca el valor preventivo y disuasorio que ostenta la transparencia en el comportamiento de las autoridades, lo que asegura la calidad e integridad de los poderes públicos. El profesor subraya que el hecho de que España haya desarrollado normas de transparencia a nivel estatal y autonómico y que se haya integrado en el marco de derecho europeo e internacional en la materia, es síntoma del desarrollo democrático de nuestra sociedad. Esto no quiere decir que no haya que mejorar el sistema, muy al contrario, Castellanos Claramunt recuerda que aún no se ha aprobado el reglamento de la LTAIPBG y que se requiere contestar con consecuencias reales los incumplimientos en transpa-

rencia a través de un régimen sancionador eficaz. Por ello, el autor apuesta por mejorar algunos aspectos concretos de esta legislación como una oportunidad de incrementar nuestros índices democráticos y, por efecto, nuestra calidad de vida.

A continuación, Elisabet Samarra i Gallego, presidenta de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (GAIP), reflexiona sobre la vía que ostentan los electos locales para acceder a la información pública. A propósito de ello, surge la duda de saber si deben accionar su derecho de acceso a través de su vía específica, la vía general prevista en la legislación en materia de transparencia, o cualquiera de estas dos vías a su elección. La autora expone el criterio de la GAIP, según el cual los concejales no pueden tener un derecho de acceso menor al que gozan los ciudadanos de a pie, y las normas de transparencia y régimen local deben ser complementarias para asegurar el derecho de acceso, reforzado en el caso de los concejales por el derecho fundamental a la plena participación política como miembros electos de las entidades locales. Los concejales además gozarían de restricciones más atenuadas con respecto a los límites de protección de datos personales en su acceso a la información pública, pues no son realmente sujetos ajenos a la Administración de la que requieren la información. Por último, la autora aclara que no resultan admisibles las reclamaciones que tengan por objeto ruegos y preguntas de los concejales dirigidas al equipo de gobierno, al no estar amparada por la vía prevista en la legislación en materia de transparencia.

Seguidamente, Joaquín Meseguer Yebra, exdirector general de Transparencia y Buen Gobierno de la Junta de Castilla y León, repasa los aspectos que se habrían mejorado en la futura legislación castellanoleonesa a través del proyecto de ley que se estaba tramitando hasta la anticipación de las elecciones a Cortes celebradas en febrero del presente año en esa comunidad autónoma. En concreto, el autor valora positivamente la necesidad de incluir a las entidades locales, y a otros sujetos, en el ámbito de aplicación de la ley. También considera que se mejora notablemente la publicidad activa, al reforzar los compromisos de publicidad de los poderes públicos, siendo esperable que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, cuyo régimen jurídico se clarifica, sea menos recurrente. Para mejorar la calidad de la publicidad activa, además, el proyecto de ley prevé un

impulso en el desarrollo tecnológico al servicio de la Administración que permita la reutilización de la información pública. Coincidimos con el autor, que reclama la subsanación de la ausencia de un verdadero régimen sancionador en esta revisión normativa.

Continuando con la siguiente intervención del libro, Juan Luis Beltrán Aguirre, presidente del Consejo de Transparencia de Navarra (CTN), se pregunta por la legitimación de los representantes políticos para formular reclamaciones ante las autoridades de transparencia, y para ello pone el ejemplo concreto de dos miembros del Parlamento autonómico navarro que reclamaron ante el CTN el acceso efectivo a una determinada información solicitada a la Administración de la comunidad foral. El autor constata que los Consejos de otras CCAA ya han resuelto esta cuestión, admitiendo las reclamaciones de los representantes políticos, pero en la mayoría de casos referida a concejales y no a miembros de asambleas autonómicas, de los que solamente conoce dos casos con resultados contradictorios. El autor, citando a Gifreu, defiende la postura de que sería un contrasentido que los representantes políticos tuvieran un derecho de acceso menor al que ostentan los ciudadanos. En términos similares cita a Guichot, quien añade la necesidad de que el legislador aclare expresamente esta cuestión en las normas de transparencia para dotar al sistema de mayor seguridad jurídica. Desde el punto de vista del autor, la legislación autonómica navarra presenta la singularidad de resolver las dudas que puede comportar la presentación de reclamaciones por parlamentarios al prever expresamente el carácter supletorio de la normativa de transparencia y la posibilidad de que el CTN conozca reclamaciones contra una respuesta insatisfactoria a una petición de información dirigida a la Administración navarra por un parlamentario autonómico.

En el octavo capítulo, Rafael Rubio Núñez, vocal del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (CTPCM) y profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid, y Ana Ibarz Moret, directora del Gabinete de Comunicación, Transparencia y Relaciones Internacionales del CTPCM, comentan las diferencias regulatorias entre el CTPCM y otras autoridades de garantía autonómicas. Establecen una relación de autoridades en cada comunidad autónoma, revelando que en algunos territorios no existe esta figura y que en otros aún no está en

pleno funcionamiento. Distinguen a las autoridades por su naturaleza jurídica, detectando que la mayoría de ellas no ostentan personalidad jurídica propia. También comprueban las diferencias en torno a la estructura interna, composición y su mecanismo para la resolución de reclamaciones, entre otros aspectos relativos a su funcionamiento. En líneas generales, Rubio Núñez e Ibarz Moret afirman que el modelo del CTBG inspira a la mayoría de autoridades autonómicas, aunque el resultado ha sido el de un ecosistema de autoridades bastante heterogéneo. Denuncian la necesidad de dotar a estos entes de personalidad jurídica propia para garantizar la independencia que preconiza el común de normas autonómicas en materia de transparencia.

Llegando a las postrimerías del libro, María Dolores Montero Caro, profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Córdoba e investigadora especializada en el estudio del gobierno abierto, diserta en torno a uno de los pilares que conforma este arte de gobernar, esto es, la transparencia. En concreto, la autora analiza la transparencia en el contexto jurídico andaluz, a través de su normativa autonómica. Destaca que la ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, ha sido modélica en el desarrollo de esta figura en España, y analiza el papel que ha jugado el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, comentando la evolución de las reclamaciones recibidas en su seno. En este sentido, la profesora se hace la conveniente pregunta de saber si esta norma está generando una verdadera cultura de transparencia entre la ciudadanía, promoviendo en tal caso un cambio de «arriba hacia abajo», de las instituciones a la ciudadanía.

Finalmente, Andrés Gomis Fons, director general de Transparencia, Atención a la Ciudadanía y Buen Gobierno de la Generalitat Valenciana, desgrana la proposición de ley de transparencia y buen gobierno que está llamada a sustituir la actual regulación autonómica en la materia y a culminar la institucionalización de la transparencia en ese territorio. Esta futurible ley no está exenta de sufrir cambios durante su trámite parlamentario, pero parece que sus principales trazos ya están esbozados, sobre todo teniendo en cuenta que muchas de las novedades en realidad ya habían sido recogidas en otras normas o se habían reclamado en las memorias de la autoridad de garantía valenciana. En este sentido, parece que se consolida la idea de máxima

transparencia como principio informador. Sin embargo, nos llama la atención el hecho de que las entidades locales siguen sin ser incluidas en el ámbito de obligaciones de publicidad activa en la legislación valenciana (limitándose a atribuir a las entidades locales a la legislación básica en materia de publicidad activa), en disonancia con el criterio mayoritario de las comunidades autónomas, y tal y como perpetúa este proyecto de ley. Se observan bastantes novedades en torno al régimen de impugnaciones para ejercer el derecho de acceso, así como al régimen sancionador, que también contempla un impulso a la figura del Consejo Valenciano de Transparencia como autoridad de garantía. También resulta relevante el hecho de que el proyecto ahonda en la organización administrativa necesaria para materializar la normativa en materia de transparencia, así como en otras materias afines, y en concreto, la gobernanza a través de la generación de datos abiertos y algunas prescripciones a propósito de la planificación y rendición de cuentas de la Administración autonómica.

A modo de conclusión, es claro que el desarrollo autonómico de la legislación básica de transparencia se está viendo afectado por las novedades normativas, doctrinales y jurisprudenciales que están terminando de dar cuerpo a esta materia, coincidiendo con los primeros años de andadura de regulación autonómica.

En esta misma línea, y como se puede comprobar, esta obra aúna las aportaciones de sus autores en materia de transparencia y derecho de acceso, siempre desde una perspectiva autonómica. Los participantes de esta obra colectiva contribuyen a este libro con el resultado de sus investigaciones en torno a aspectos del ámbito de la transparencia en las comunidades autónomas. Se estudian concretamente los casos de Cataluña, Castilla y León, Comunidad Foral de Navarra, Madrid, Andalucía y Comunidad Valenciana.

La obra por tanto permite una visión panorámica de la transparencia en nuestro modelo territorial, observándose un interés creciente de los legisladores autonómicos en el desarrollo de esta materia que, a juzgar por los primeros pasos que está dando la normativa de las comunidades autónomas, seguirá evolucionando y desarrollándose en los próximos años. No en vano, casi se ha completado el mapa de leyes autonómicas, y se empieza a alumbrar una segunda generación de leyes llamadas a mejorar el régimen primigenio.