

M. A. Blanes Climent, *La transparencia informativa de las Administraciones públicas*, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor, 2014, 723 págs.

La monografía objeto de esta reseña es el resultado de la tesis doctoral defendida por su autor en la Universidad de Alicante en julio de 2013, por tanto, unos meses antes de la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno, tras lo cual el texto fue convenientemente actualizado a la indicada Ley, sumándose a la doctrina que de forma creciente está abordando en nuestro país esta materia de excepcional interés y actualidad.

La obra, considerablemente extensa, se estructura en tres partes: primera, lo que el autor denomina el servicio público de información; segunda, la llamada información pasiva, estos es el régimen del ejercicio del derecho de acceso a dicha información por parte de los ciudadanos mediante una solicitud; y tercera, la información activa, es decir la información que, por su interés público, debe ser difundida o publicitada por la propia Administración de oficio sin necesidad de una previa solicitud o petición por parte de los ciudadanos.

En la primera parte el autor define en qué consiste, según su criterio, el servicio público de información, entendido como un servicio que todas las entidades integrantes del sector público deben prestar de forma obligatoria. Según el autor, el servicio público de información debería ser obligatorio también para todas las entidades, públicas o privadas, que estén financiadas total o parcialmente con fondos públicos o presten servicios de interés general en cuestiones relacionadas con dicha prestación. Este servicio público de información, además de los tradicionales medios de difusión –oficinas de atención al público, de forma presencial o telefónica–, cuenta en la actualidad con instrumento muy poderoso: internet.

En la segunda parte, relativa a la información pasiva, el autor ofrece una completa panorámica sobre la evolución y el estado actual del ejercicio del derecho de acceso a la información en el ámbito de diversas organizaciones internacionales –ONU, OCDE, OEA y Consejo de Europa–, en las instituciones de la Unión Europea, y en algunos de sus Estados miembros (Suecia, Francia, Italia, Reino Unido y Alemania), cerrando con la evolución en España.

En relación con el Derecho español, el autor aborda la cuestión trascendental y controvertida respecto a si el derecho de acceso a la información es, o no, un derecho fundamental (pronunciándose abiertamente a favor de la naturaleza de derecho fundamental), y su relación instrumental con otros derechos que si se encuentran recogidos en la CE como derechos fundamentales: derecho partici-

par en los asuntos públicos, derecho a recibir información veraz, derecho a la tutela judicial efectiva, derecho a la protección de datos, y derecho de petición, y su inclusión dentro de lo que se entiende por “buena administración”.

Respecto a los titulares de este derecho, el autor considera que existe un distinto grado de intensidad en función de la posición jurídica de la persona que lo ejerce. En tal sentido, diferencia las diferentes situaciones en las que se encuentran los diputados, senadores y concejales (control político), los periodistas (control mediático), los interesados en un procedimiento administrativo (control subjetivo), la acción pública (control popular) y los ciudadanos en general, con especial consideración respecto a la posición de los denunciantes (control social).

En cuanto a los sujetos obligados por el derecho de acceso a la información, el autor detecta un distinto grado de intensidad en función de la naturaleza más o menos administrativa de la entidad a la que se le dirige la solicitud de información. Pero esta es una cuestión central en la obra que se reseña. En efecto, para el autor, la normativa vigente hasta el momento se ha centrado más en la naturaleza administrativa o no administrativa de la entidad a la que se le pide información, de tal modo que se ha venido a reconocer el derecho de acceso en caso de Administraciones. Sin embargo, el autor considera que ha llegado el momento de superar esta concepción restrictiva del derecho de acceso a la información aplicable sólo a las Administraciones públicas, poniendo el acento no en la condición subjetiva, pública o privada, de la entidad a la que se dirige la Administración, sino en la condición objetiva de su financiación pública.

La procedencia pública del dinero convierte esta obligación en universal, afectando también a las entidades privadas, de tal manera que el hecho de recibir fondos públicos, con independencia de la naturaleza pública o privada de la entidad que los recibe, es lo que motiva la existencia de un servicio público de información como servicio obligatorio de carácter general. Sin esta obligación de informar resulta imposible conocer el destino y la justificación del dinero público, y por tanto, la rendición de cuentas se convierte en una utopía.

En definitiva, el derecho a saber de los ciudadanos no debe limitarse a la actividad de las Administraciones públicas, sino que se extiende a la actividad desarrollada por todas las entidades públicas o privadas financiadas con fondos públicos. Para el autor, en un sistema verdaderamente democrático, todas las entidades o instituciones sostenidas con dinero público, sin excepción, deben rendir cuentas e informar a los ciudadanos sobre sus actuaciones.

De otro lado, después de estudiar el campo subjetivo -titulares del derecho y personas obligadas-, el autor trata qué información se puede solicitar y cómo ha-

cerlo, valorando y ponderando caso a caso la existencia de límites que pretenden la protección de intereses públicos y privados. Seguidamente, el autor estudia con detenimiento todas las cuestiones relacionadas con el ejercicio del derecho: individualización de la solicitud, plazos de tramitación, sentido del silencio en caso de pasividad de la Administración (pronunciándose a favor de reconocer efectos estimatorios), las distintas modalidades de acceso y el coste de las mismas, entre otros.

Esta segunda parte dedicada a la información pasiva concluye con una distinción entre otras figuras afines al derecho de acceso: la reutilización de la información que se encuentra en poder de la Administración pública para fines comerciales o de explotación económica, y las consultas, en especial, tributarias y urbanísticas, que formulan los ciudadanos para conocer la opinión jurídica de la Administración pública en un determinado asunto, o los requisitos legales y técnicos que se van a exigir antes de tomar una decisión sobre el mismo.

Como se avanzó, la tercera parte de la obra aborda las obligaciones de información activa. Para ello, el autor enmarca esta cuestión en la temática del llamado “gobierno abierto” (open government), esto es la de apertura de la información en poder de los gobiernos, movimiento que se está extendiendo a nivel internacional por diferentes países de todos los continentes gracias a las inmensas posibilidades que nos ofrece internet, a través de la publicación en las páginas web de toda la información que pueda resultar útil o de interés general para los ciudadanos.

Asimismo, el autor clasifica la información que se encuentra en manos de los poderes públicos en tres tipos: a) favorable: no sólo no se oculta, sino que los logros o éxitos se publicitan de forma propagandística; b) reutilizable: si la información puede ser utilizada por empresas u otros operadores económicos, con una finalidad comercial o no, contemplándose la posibilidad de cobrar por facilitarla; y c) desfavorable o contraria a los intereses de las autoridades que dirigen los poderes públicos: se trata de ocultar por todos los medios y es el ámbito específico en el que debe operar la máxima transparencia posible.

A este respecto, el autor aborda, en primer lugar, las obligaciones de publicidad activa ordenadas en la legislación general. Este es el caso de la publicación y simplificación de las normas, la publicidad de los actos administrativos como forma de sustitución de la notificación individual y de participación de los ciudadanos. La exposición pública de los procedimientos de elaboración de los proyectos de ley y disposiciones de carácter general, así como la publicidad de los convenios y acuerdos de colaboración entre entidades públicas y privadas son también aspectos relevantes.

Pero la obra no se detiene en este plano general, sino que desciende también a analizar con detalle y profusión los deberes de publicidad activa contenidos o que deberían ser ordenados por su interés público en la legislación sectorial (si bien la categorización como legislación sectorial de algunas normas es discutible), pues se trata de un ámbito en el que considera el autor que todavía queda mucho camino por recorrer para incrementar la transparencia: contratación del sector público; ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente; el presupuesto y las cuentas públicas; los cargos electos y el personal eventual de designación política; los empleados públicos; la financiación de los partidos políticos y agentes sociales; las subvenciones públicas; los servicios de sanidad, educación, vivienda, etc.; los servicios públicos de interés general prestados por entidades privadas y concesionarios; la publicidad institucional y, por último, las resoluciones judiciales firmes.

Terminada la exposición del estado de la información activa en la legislación general y sectorial, el autor examina los diversos mecanismos de tutela de la transparencia, sin los cuales resulta imposible hacer efectivo el derecho de acceso a la información. Y, como es una constante en la obra, el autor aborda todos los instrumentos de protección posibles, tanto extrajudiciales (recursos administrativos, las autoridades independientes de control, los Defensores del Pueblo, los Tribunales de cuentas y los medios de comunicación social), como jurisdiccionales (recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados y Tribunales de este orden jurisdiccional, tanto el procedimiento ordinario, como el especial de protección de los derechos fundamentales). En este ámbito, el autor se detiene en particular en las tasas judiciales, las medidas cautelares, la condena en costas, y el incumplimiento de las sentencias. También se examinan posibles vías posteriores a la jurisdiccional contencioso-administrativa tales como el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, el recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Por último, el autor trata el sistema de responsabilidad de las autoridades y funcionarios públicos en sus distintas modalidades: disciplinaria, patrimonial y penal. Respecto a la primera, el autor diferencia entre el régimen aplicable a los empleados públicos y la responsabilidad sancionadora de quienes ostentan un cargo de naturaleza política. En la responsabilidad patrimonial, defiende la obligación de indemnizar a las personas por los daños causados como consecuencia de la falta de contestación, la respuesta tardía y la información errónea, incompleta o no actualizada, en especial, de la publicada en la sede electrónica, y se estudian las razones de la inusual acción de repetición contra las autoridades y funcionarios causantes del daño. Y, en relación con la responsabilidad penal, trata tanto la derivada del delito de prevaricación como del delito contra los derechos cívicos, con la consiguiente responsabilidad civil derivada del ilícito penal.

En definitiva, estamos ante una obra completísima, con un acopio de información ingente, claramente estructurada y guiada por la idea motriz según la cual el concepto de transparencia está estrecha e indisolublemente vinculado con la esencia de la democracia, pues constituye el presupuesto indispensable del Estado de Derecho en cuanto posibilita el control y la rendición de cuentas. O, más sencillamente, como ha expresado el propio autor de esta obra en un reciente trabajo, «Sin transparencia no hay democracia» (*Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 8, diciembre 2014, pp. 151 y ss.).

Severiano Fernández Ramos