

Todos estos extremos, en suma, son clave para innovar, transformar y mejorar nuestras organizaciones públicas y son los ejes que necesariamente deberían plantearse también en este proceso de reforma de nuestras Administraciones Públicas.

Y precisamente estas necesidades son las que son abordadas en este libro, de la mano de un nutrido elenco de expertos de reconocido prestigio, con la convicción de que en el mismo no existen verdades absolutas y que la maduración de dichas ideas son las que finalmente se aproximarán más acertadamente a dar solución a muchos de los problemas que la Administración española sigue presentando a día de hoy.

Fátima E. Ramallo López
Profesora de Derecho Administrativo
Universidad de Granada

GUICHOT, E. (Coordinador): *Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno, Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Ed. Tecnos, Madrid, 2014, 383 págs.

El profesor E. Guichot, reconocido experto en materia de transparencia pública, ha reunido en esta obra a un competente equipo de profesores de las Universidades Hispalense (el propio E. Guichot y las profesoras C. Barrero y C. Horgué) y Carlos III (A. Palomar y A. Desclazo), con la finalidad de ofrecer en un plazo brevísimo desde la publicación de la Ley un completo estudio de la reciente y esperada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno.

Como característica general de la obra, cabe destacar la detallada información sobre la evolución del texto legal desde la primera formulación del anteproyecto hasta su publicación como ley, pasando por la prolongada tramitación parlamentaria (sugerencias formuladas en las comparecencias ante la Comisión Constitucional, enmiendas aceptadas y rechazadas, debates parlamentarios...), facilitando así alcanzar una idea precisa del origen y vicisitudes del texto finalmente aprobado. Además, la obra incluye al final el texto completo de la Ley 19/2013, lo que sin duda facilitará la lectura de los estudios a los lectores más inquietos. A continuación me referiré a los aspectos que considero más destacables de cada capítulo de la obra.

En el Capítulo I («El sentido, el contexto y la tramitación de la Ley») el prof. E. Guichot subraya cómo la experiencia comparada enseña que la transparencia

cobra fuerza en los contextos de crisis de legitimación democrática, y así ha sucedido justamente en nuestro país, donde en el bienio 2011-2012 se experimentó lo que el prof. E. Guichot llama expresivamente la «tormenta perfecta de la transparencia». Tras una detallada crónica del proceso de elaboración del proyecto de ley y de su ulterior tramitación en las Cortes Generales, en la que intervino el propio autor como experto, y en la que desafortunadamente los avatares de la táctica política impidieron alcanzar el consenso entre las principales fuerzas políticas, el prof. Guichot cuestiona la amplísima *vacatio legis* (más bien una moratoria legal) introducida finalmente para la entrada en vigor de la Ley. De hecho, puede suceder que nos encontremos ante una situación de vacío legal sin precedentes, pues si se consulta al versión de la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en las principales bases de datos legislativas al uso o en las recopilaciones normativas de las principales editoriales, aparece ya el artículo 37 con la versión establecida por la Ley 19/2013.

En el Capítulo II («Transparencia. Aspectos generales») el prof. E. Guichot aborda la capital cuestión de la naturaleza del derecho de acceso, controvertida en nuestro ordenamiento a pesar del consenso jurídico internacional acerca de su naturaleza de derecho fundamental, posición que comparte y defiende el prof. E. Guichot. Como es notorio, no es esta la postura que ha prevalecido en la tramitación de la ley, lo que ocasiona no pocas incoherencias en el ámbito subjetivo de aplicación (de «paradojas» habla el prof. E. Guichot). Tras abordar el reparto competencial en esta materia, el prof. E. Guichot se extiende en consideraciones sobre el margen de actuación de las Comunidades Autónomas, algunas de las cuales –como es conocido– se han anticipado al legislador estatal. Además, el autor estudia la relación del derecho de acceso ordenado en la Ley 19/2013 con otros derechos de acceso reconocidos en otros bloques del ordenamiento. Así, pone de manifiesto cómo la Ley 19/2013 ha diluido el binomio introducido por la Ley 30/1992 interesado-acceso a procedimientos en curso / terceros-acceso al procedimientos terminados. Trata también el prof. E. Guichot la conflictiva cláusula de supletoriedad de la Ley 19/2013 respecto a las regulaciones específicas de acceso a la información y, sobre todo, aunque desapareció del texto legal definitivo, las relaciones con la normativa de archivos, cuestión sobre la que se pronunció la prof. C. Barrero con abundantes y sólidos argumentos en un artículo publicado en la REDA («La Disposición Adicional 1.3º del Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la información y Buen gobierno y sus negativos efectos en el ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información», núm. 158, 2013). Como señala la propia profa. C. Barrero en el Capítulo VI de esta misma obra, hacer depender el régimen del acceso a la información no de su contenido, sino del tipo de archivo que custodia la información, habría sido un error mayúsculo, al tratarse de un dato puramente organizativo, completamente aleatorio y carente de valor sustantivo

alguno. No obstante, la afirmación del prof. E. Guichot según la cual la Ley 19/2013 ha operado la derogación implícita del artículo 57 de la Ley de Patrimonio Histórico Español pudiera ser algo voluntarista, a la vista de que la propia Ley 19/2013 se remite expresamente a dicho precepto –art. 15.3.a)-.

En el Capítulo III («Transparencia: ámbito subjetivo»), fundamental en la economía de todas las Leyes, y que –como es conocido- concitó la atención de la opinión pública en los largos meses de tramitación parlamentaria del proyecto de Ley, la profa. C. Barrero diferencia entre sujetos que desarrollan una función pública o prestan un servicio público y entidades financiadas con fondos públicos. Respecto a los primeros, la autora centra su atención en la letra f) del apartado 1 del artículo 2, demostrando ampliamente que la referencia en el mismo a «actividades sujetas a Derecho Administrativo» no alcanza a todas las actuaciones auxiliares de los órganos y entidades mencionados en el precepto. De modo más particularizado, la autora pone de manifiesto que la inclusión de la Casa Real en las condiciones indicadas es de difícil concreción, dada la ausencia de datos normativos ciertos sobre el ordenamiento al que sujeta la Casa Real sus actuaciones. Asimismo, la profa. C. Barrero indica la incoherencia que supone incluir al Banco de España en este apartado (fruto de la tramitación parlamentaria), entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, a la que sorprendentemente la Ley 19/2013, a sus efectos, le niega naturaleza de Administración pública. De otro lado, respecto a las sociedades mercantiles de capital mayoritariamente público, la autora censura con razón el criterio del legislador, tanto por defecto como exceso. Por defecto pues únicamente toma en cuenta la titularidad del capital social, obviando otros criterios que permiten a las Administraciones públicas dirigir y controlar a las entidades privadas. Pero también por exceso, pues entiende la autora preferible seguir el criterio material de la Ley de Contratos del Sector Público para la delimitación de los llamados poderes adjudicadores. Respecto a las entidades privadas mencionadas en el artículo 3 (partidos políticos, organizaciones sindicales y patronales y entidades receptoras de ayudas públicas), la profa. C. Barrero pone de manifiesto cómo la introducción de dicho precepto debió comportar la modificación de la noción de información pública del artículo 13, que en sus términos literales ha quedado incomprensible. Por último, en relación con los sujetos obligados a suministrar información a las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley (art. 4), la autora defiende, con buen criterio, que el deber de suministro de información alcanza tanto para el cumplimiento de los deberes de publicidad activa como para la satisfacción, en su caso, del derecho de acceso a la información.

En el Capítulo IV («Límites a la transparencia y el acceso a la información»), tras una síntesis del estado de la cuestión en el Derecho supranacional y comparado, el prof. E. Guichot aborda la delicada y compleja cuestión de los límites del

derecho de acceso en la Ley 19/2013. Justamente a la vista de la experiencia comparada, el autor admite la inevitabilidad de la formulación abstracta de los límites, si bien defiende la vigencia en la Ley 19/2013 del sistema de lista cerrada, sin perjuicio de su ampliación por el legislador básico estatal, no así por la legislación autonómica. Sobre la aplicación de los límites, como ya hiciera en otros trabajos, el prof. E. Guichot critica severamente la consideración por parte de la Ley 19/2013 de los intereses privados del solicitante, lo que supone volver atribuir un carácter meramente instrumental al derecho de acceso. Pero, como es notorio, la principal fuente de conflicto de bienes jurídicos estriba en la protección de los datos personales, delicada cuestión a la que el prof. E. Guichot ha dedicado varios estudios que le avalan como una autoridad doctrinal. A este respecto, el prof. E. Guichot censura la importación de los criterios de la LOPD y de su Reglamento de desarrollo a la Ley 19/2013, fuera de su contexto propio. De modo más particularizado, el autor se muestra crítico con la inclusión de los datos referidos a las sanciones administrativas como datos especialmente protegidos, debido a la rigidez que ello supone. Pero, sobre todo, se muestra especialmente crítico con la remisión de la Ley 19/2013 al régimen de plazos del art. 57 de la LPHE, precepto de aplicación problemática como pocos, y que califica de despropósito, así como censura el «rescate» de la valoración del interés legítimo del solicitante («justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho»), lo que supone para el autor –como se ha indicado antes– introducir desigualdades intolerables en el acceso a la información pública.

En el Capítulo V («Publicidad activa»), a partir de la experiencia supranacional y comparada, el prof. E. Guichot explica el salto cualitativo que supone el impulso de la publicidad activa mediante internet (el llamado «acceso directo» mediante hipervínculos) frente al acceso procedimentalizado (previa solicitud), y si a ello se une la publicación de la información mediante formatos abiertos, la consiguiente generación de servicios de valor añadido (los conocidos proyectos *open data*). Seguidamente, el prof. E. Guichot aborda los principios generales de la publicidad activa en la Ley 19/2013, destacando su atinada advertencia según la cual la publicidad en la sede electrónica no debería servir de excusa para la exigencia de identificación y autenticación, pues ello sería contrario al sentido de la Ley 19/2013. Por su parte, la profa. C. Barrero explica la verdadera innovación que supone la Ley 19/2013 en relación con la publicidad institucional, organizativa y de planificación, pues ya existían normas y prácticas sobre publicidad en este ámbito. Asimismo, en relación con la información de relevancia jurídica (art. 7), la profa. C. Barrero pone de manifiesto las lagunas y dudas que suscita la Ley, postulando su aclaración en el reglamento de desarrollo de la misma (disposición final 7^a), lo cual nos suscita la duda adicional de si este desarrollo reglamentario podrá tener carácter básico o deberá ceñirse al ámbito de la Administración del Estado. Por otra parte, en relación con la llamada información económica, pre-

supuestaria y estadística (art. 8 Ley 19/2013), la prof. C. Horgué plantea las principales inconsistencias del texto legal, como la duda acerca de la sujeción al mismo de los contratos patrimoniales de las Administraciones públicas, no sometidos a la Ley de Contratos del Sector Público, la limitación de la publicidad de las declaraciones de bienes y actividades a los representantes locales, obviando a los altos cargos estatales y autonómicos, o la limitación a los bienes inmuebles de la publicidad del patrimonio de las Administraciones públicas. Finalmente, en relación con el Portal de Transparencia, el prof. E. Guichot enjuicia favorablemente la opción prudente del legislador de limitar, al menos inicialmente, el Portal a la transparencia, sin incluir las opciones de participación, criterio por el que se han decantado, sin embargo, algunas Leyes autonómicas.

En el extenso Capítulo VI («El derecho de acceso a la información: publicidad pasiva»), respecto a la noción de información pública, la profa. C. Barrero ofrece una plausible explicación de la doble referencia a «contenidos o documentos» de la Ley (art. 13), y defiende que la causa de inadmisión relativa a información que tenga carácter de apoyo o auxiliar [art. 18.1.b)] ha de referirse a documentos que, por no dar cuenta de obligaciones normativamente establecidas, no forman parte del expediente administrativo, ofreciendo para ello números ejemplos de documentos previstos en el ordenamiento. En relación con el procedimiento para el ejercicio del derecho, la autora se muestra partidaria del criterio legal de atribuir un sentido desestimatorio al silencio, tanto por razones de fondo (la estimación por silencio podría vulnerar derechos constitucionalmente reconocidos) como prácticas (el efectivo ejercicio del derecho requiere, al fin y a la postre, de la intervención del sujeto «pasivo»). Finalmente, en relación con la reclamación ante la autoridad independiente de control, la profa. Barrero apunta dos aspectos discutibles de la Ley: de un lado, la falta de previsión de un plazo superior al mes para formular la reclamación en caso de desestimación por silencio, tal como establece la propia Ley 30/1992 para los recursos administrativos ordinarios; y de otro, la no incorporación del supuesto de silencio estimatorio del recurso de alzada en caso de que la reclamación se hubiese ya interpuesto contra una solicitud desestimada por silencio (art. 115.2 Ley 30/1992).

En el Capítulo VII («Buen Gobierno, ámbito de aplicación, principios generales y de actuación, infracciones disciplinarias y conflicto de intereses»), el prof. A. Desclazo pone de manifiesto el sentido marcadamente parcial del Buen Gobierno en la Ley 19/2013. Y ello no sólo porque la Ley renuncia a establecer un estatuto de los responsables públicos (medida a la que se destina un nuevo proyecto de Ley reguladora del ejercicio del alto cargo en la Administración General del Estado, aprobado en el marco del llamado plan de regeneración democrática), sino sobre todo porque la Ley 19/2013 identifica el Buen Gobierno exclusivamente con el Derecho disciplinario, obviando que la promoción de ar-

quetipos éticos debe hacerse también desde una óptica positiva. En relación con el ámbito de aplicación del Título II, además de señalar alguna incorrección (como calificar el Presidente del Gobierno como parte de la Administración General del Estado), el prof. A. Desclazo pone en duda el acierto de la Ley 19/2013 al englobar de la misma manera a cargos públicos tan dispares, tanto en sus funciones como en su relación de confianza política: desde directores de gabinete de un Ministro, cargos de estricta confianza política, a responsables de organismos reguladores, con un estatuto de independencia frente al Gobierno, y para los cuales el régimen sancionador de la Ley 19/2013 puede suponer un riesgo para su independencia. Asimismo, en relación con las Entidades Locales, el prof. A. Desclazo defiende la sujeción al régimen de Buen Gobierno de los alcaldes y concejales (más allá de la referencia de la Ley a los miembros de la Junta de Gobierno Local), así como de los llamados directivos locales (por asimilación de los titulares de los órganos directivos estatales). Además, en relación las Comunidades Autónomas, el autor explica el diverso tratamiento que la Ley 19/2013 brinda a las infracciones en materia de conflictos de intereses (con una amplia remisión la normativa autonómica) y en materia económico-presupuestaria en el diverso título competencia invocado por el Estado (art. 149.1.18° CE en el primer caso, y art. 149.1.13° en el segundo). Finalmente, el prof. A. Desclazo cuestiona la idoneidad del criterio de la Ley 19/2013 de tomar a préstamo del Estatuto Básico del Empleado Público (caracterizado por su profesionalidad y neutralidad) los principios de conducta y el régimen de infracciones disciplinarias de los altos cargos (cuestión en la que también insiste en el Capítulo siguiente A. Palomar). Y, sobre todo, cuestiona la configuración de la destitución del cargo como sanción por la comisión de infracciones muy graves, cuando en la mayoría de los casos es posible el cese discrecional (si bien no puede olvidarse que la Ley 19/2013 se limita en este punto a seguir el criterio de la Ley 5/2006, de 10 de abril).

En el Capítulo VIII («Buen Gobierno infracciones en materia de gestión económica-presupuestaria y régimen sancionador»), el profesor y magistrado A. Palomar incide, como hacía el prof. A. Desclazo en el capítulo anterior, en la escasa precisión de la Ley para delimitar lo que A. Palomar denomina «franja gris» de altos cargos, que se sitúa a medio camino entre la función directiva profesional y el Gobierno en sentido estricto. Tras un análisis pormenorizado de las diversas infracciones, el propio autor apunta que el legislador debería haber tipificado otras conductas, claramente patológicas en el ámbito administrativo, como las relativas a la falta de contabilización y pago de facturas o al fraccionamiento de contratos. Se trata, en todo caso, de una materia extraordinariamente sensible al contexto político, como demuestra el hecho de que tan sólo unos días después de la publicación de la Ley 19/2013, una de las infracciones [art. 28.n)] fue modificada por la Disp. Final 3.ª de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público (BOE n.º 305, de 21 de diciembre).

Además, el prof. A. Palomar se plantea la concordancia del nuevo régimen disciplinario con el sistema de responsabilidad de resarcimiento por daño establecido en la Ley General Presupuestaria, postulando dada la identidad de conductas que la cuestión disciplinaria se convierta en previa a la indemnizatoria. Por lo demás, en relación con las sanciones, cabe también destacar que el prof. A. Palomar demuestra que la sanción de inhabilitación debe traducirse necesariamente en una reforma de la LOREG, por respeto a la reserva a ley orgánica.

La obra se cierra con el Capítulo IX dedicado al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, capítulo abordado por el profesor E. Guichot. Como es sabido, la creación de este organismo fue una de las novedades más notables que la tramitación parlamentaria introdujo en el proyecto de ley. Con la finalidad de contextualizar la opción del legislador español, el prof. E. Guichot realiza previamente una breve pero completa exposición de las diversas opciones que ofrece el Derecho supranacional y comparado, subrayando cuáles son las tendencias actuales. Asimismo, el autor pone de manifiesto que la «original» solución ofrecida en su día por el Proyecto de Ley de encomendar las competencias sobre transparencia a la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios, opción sin duda condicionada por la coyuntura político-económica, constituía una de las fallas más importantes del Proyecto de Ley, al tratarse de un organismo instrumental. En cambio, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno finalmente previsto es configurado como autoridad independiente. Y para mayor claridad la Ley 19/2013 incluyó al Consejo en la disposición adicional 10^a de la LOFAGE, si bien esta inclusión tuvo una vigencia fugaz, pues inmediatamente después fue publicada la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 (BOE n.º 309, de 26 de diciembre de 2013), cuya Disp. Final 8.^a volvió a dar otra redacción al apdo. 1, donde desaparece la mención al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, debido a la tramitación simultánea y descoordinada de ambas leyes. Asimismo, en coherencia con su denominación e ubicación sistemática en un Título propio, la Ley 19/2013 le asigna al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno competencias no sólo en materia de transparencia, sino también en materia de buen gobierno, si bien el prof. E. Guichot apunta que en esta segunda materia las competencias del Consejo serán reducidas. En cuanto a la configuración definida en la Ley, el prof. Guichot valora positivamente la elección parlamentaria por mayoría absoluta del Presidente del Consejo, si bien apunta que habría sido aún mejor exigir una mayoría más cualificada, sobre todo si se repara, como demuestra el autor, en la posición capital del Presidente, sobre el que descansan los poderes ejecutivos del organismo. Finalmente, en la línea de otros trabajos anteriores del mismo autor, el prof. E. Guichot propugna que en el ámbito autonómico se unifiquen las competencias en materia de transparencia y protección de datos personales en una misma autoridad independiente.

En definitiva, es sorprendente la capacidad de los autores de esta obra para ofrecer en plazo brevísimo un estudio tan completo y profundo, más propio de obras que parten de la ventaja de contar con trabajos y estudios previos.

Severiano Fernández Ramos
Universidad de Cádiz

FERNÁNDEZ RAMOS, S. Y PÉREZ MONGUIO, J.M. (2014). *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Pamplona: Editorial Thomson Reuters Aranzadi, 406 págs. ISBN: 978-84-9059-151-2.

Es un privilegio para mí recensionar una obra tan necesaria y oportuna como la norma en torno a la que se construye: la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (LTBG), calificada por muchos –también por el propio Ejecutivo– como la Ley más importante de la actual legislatura, ya que con ella llega probablemente el cambio más significativo para las Administraciones públicas españolas desde el inicio de la etapa constitucional. Y es que esta Ley supone un punto de inflexión; la ruptura con la opacidad que hasta ahora imperaba en la gestión de los asuntos públicos, un serio déficit de la democracia en España que, como explican los autores, «era el único país miembro del Consejo de Europa con una población de más de 1 millón de habitantes que carecía de una Ley específica de transparencia y acceso a la información».

La obra se divide en dos partes claramente diferenciadas: la primera, dedica a la Transparencia y Acceso a la Información Pública, escrita por el profesor FERNÁNDEZ RAMOS, S.; y la segunda, sobre el Buen Gobierno, elaborada por PÉREZ MONGUIO, J.M. Pero no estamos ante la primera aportación a la biblioteca del Derecho Administrativo que firman ambos compañeros de la Universidad de Cádiz, ya en 2012 pudimos leer sus reflexiones en *La imparcialidad en el procedimiento administrativo: abstención y recusación*. Ahora nos ofrecen esta nueva monografía para analizar una norma vinculada a la calidad democrática, al pluralismo y a la formación de una opinión pública libre, llamada a cumplir un papel central en el Derecho Público español, tal como ha sucedido en el resto de los países que cuentan con una norma similar –Estados Unidos desde 1966–.

En este sentido, en el *Capítulo 1* se nos presenta el derecho de acceso a la información pública, desde la perspectiva comparada, como un derecho muy reciente que ha sufrido una rápida expansión y evolución en las dos últimas décadas. Desde que nació en EE.UU como derecho subjetivo de titularidad individual