

GARCÍA MACHO, Ricardo (Ed.): *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Marcial Pons, Madrid, 2010, 328 págs.

1. La transparencia de las Administraciones públicas no es un tema nuevo en la dogmática jurídica. Sin embargo, ha adquirido una posición relevante en los últimos tiempos, enfrentándose a una asentada tendencia al secreto y presentando numerosos prismas que exigen una reflexión detenida. A esta temática se dedica el libro que aquí se comenta, editado por el profesor Ricardo GARCÍA MACHO, fruto de un seminario celebrado en la Universidad Jaume I de Castellón en 2010 que reunió a diversos profesores cuyas ponencias son objeto de publicación en el mismo. La virtud del libro radica no sólo en plantear, desde vertientes generales, el examen del principio de transparencia y de otros necesariamente vinculados con éste, caso de la publicidad,

el acceso a la información o la participación, sino también la variedad de enfoques, así como otras perspectivas, si se quiere, más sectoriales, que igualmente se afrontan en el libro. Su estructura abarca, de manera equilibrada, seis aspectos generales y otros seis más específicos, incluyendo, también, la aplicación del principio de transparencia a la figura del agente urbanizador en la normativa urbanística valenciana.

2. La lectura del libro ofrece un examen de los distintos conceptos que se pueden derivar de la noción de transparencia, destacándose su inserción y aplicación conjunta con otros. Así como la apertura del proceso político ha sido común en los Estados, el principio de transparencia en el ámbito administrativo se ha visto marginalizado durante mucho tiempo dentro del debate sobre la democratización de las estructuras estatales (SOMMERMANN). Tampoco ha gozado del favor que sí han tenido otros principios, lo que ha impedido su inclusión en los textos constitucionales o en los que constituyeron las Comunidades Europeas (DÍEZ SÁNCHEZ). Resulta común en los distintos trabajos generales considerar la transparencia como presupuesto del Derecho administrativo de la información y una premisa de la actuación democrática de la Administración, como elemento que necesariamente coadyuva a la realización de los derechos fundamentales y legitima al poder, dejando de ser un simple requerimiento técnico. Es decir, un Estado de Derecho no se agota en la mera legalidad de sus actividades, sino que exige que la transparencia sea efectiva (SOMMERMANN). Estas precisiones no son ociosas. El principio de transparencia equilibra la evidente asimetría entre el ejercicio del poder y la detentación de información por parte de las Administraciones y los mecanismos de control de los ciudadanos (GARCÍA MACHO). Por tanto, se está ante uno de los indicadores fundamentales de la calidad democrática de los poderes públicos y su responsabilidad ante los ciudadanos (LASAGABASTER). En este sentido, una de las primeras cuestiones que afronta la ponencia del profesor PIÑAR MAÑAS a la hora de considerar el principio de transparencia y la protección de datos es si la transparencia es un derecho o un princi-

pio de actuación de las Administraciones, concluyendo, con referencia a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que efectivamente es así. No obstante, se advierte correctamente que la transparencia, como derecho a conocer, no sólo es un mero registro de un conjunto de datos existentes en un momento determinado. Se precisa garantizar el conocimiento de elementos cualificados que sean idóneos, por su contenido, para hacer comprender y valorar actos y situaciones que interesan al particular y al ciudadano (SOMMERMANN, MARZUOLI). En este sentido, se afirma que la información debe convertirse en un instrumento que logre la implicación de los ciudadanos, superando una perspectiva meramente pasiva de éstos (LASAGABASTER). A pesar de que se reconoce que la transparencia constituye una palabra de «espaldas anchas» (BARNÉS VÁZQUEZ) o flexible, polisémica, adaptable a múltiples contextos (BLASCO DÍAZ), su vinculación con otros derechos como el de participación implica compensar el déficit democrático que se aprecia ya no sólo en el contexto de la Unión Europea (GARCÍA MACHO), sino también en el procedimiento administrativo, sobre todo cuando éste se articula cada vez más como mecanismo de dirección política, al no predeterminarse la respuesta final (BARNÉS VÁZQUEZ) o debido a su complejidad, al evitar que resulte incomprensible y opaco (GARCÍA MACHO). Es precisamente esta materia la que recibe una atención especial por parte del profesor BARNÉS VÁZQUEZ, poniendo en evidencia cómo los métodos tradicionales de gobierno se han visto superados por nuevas estrategias, que examina en las distintas generaciones de procedimientos, ya sean actos y decisiones singulares, normas administrativas o actos, normas y políticas públicas elaboradas por medio de nuevas formas de gobernanza cooperativa. Por lo que respecta a la participación, aunque se reconoce que no son buenos momentos para ésta, entre otras cuestiones por el desprestigio de la política, y que se emplea como una categoría formal sin significado propio, instrumentos como el Convenio de las Naciones Unidas (Comisión Económica para Europa) sobre el acceso a la información, la participación y el acceso a la jus-

ticia (Aarhus, 1998) introducen obligaciones que permiten que la ciudadanía pueda tener un papel activo en materia ambiental (LASAGABASTER).

3. Centrados ya en la parte especial del libro se encuentran tres capítulos que analizan el principio de transparencia desde una perspectiva comparada, examinando los casos de Italia (MARZUOLLI), Alemania (MARTÍNEZ SORIA) y Estados Unidos de América (SANZ SALLA). En los tres casos se ofrece un interesante muestrario de posiciones acerca de la transparencia y de los mecanismos para garantizarla o, en su caso, restringirla. En Italia se estudia el cambio que se plantea en 1990, desde un principio de confidencialidad a otro de cognoscibilidad. Aunque la Constitución italiana no habla de transparencia, es una idea ampliamente compartida que es un «principio constitucional implícito». En el caso alemán, la posición de partida ha sido el desconocimiento de un derecho universal de acceso a registros hasta la Ley sobre la Libertad de Información de 2006 que, no obstante, se ha concebido como un ataque frontal al tradicional sistema administrativo alemán, con el añadido de que tampoco se ha admitido que la Ley Fundamental de Bonn reconozca un derecho a acceder a los registros. Tanto en el caso italiano como alemán se pone de manifiesto, entre otras cuestiones, la diferencia existente entre lo exigido por el legislador y la realidad de las distintas Administraciones que han de ejecutar sus previsiones. Por su parte, el Derecho norteamericano, que es analizado por la profesora SANZ SALLA, tampoco contiene en su Constitución un derecho explícito al acceso a la información, a pesar de que su normativa haya sido empleada como ejemplo en otros ordenamientos. Aunque en sus inicios se protegía el secreto, es a partir de 1966 cuando se establecen los pilares del acceso a la información que son examinados en esta ponencia, incluyendo también la incidencia que la sociedad de la información ha supuesto en el terreno de la transparencia. Con todo, algunos de los problemas que se perciben en otros ordenamientos no son extraños en el español, como así se pone de manifiesto en diversos trabajos de la parte general del libro.

Éstos coinciden en destacar la deficiente regulación contenida en el artículo 37 de la Ley 30/1992, que supuestamente garantiza el derecho de acceso a la información. Frente a las nuevas perspectivas en materia del Derecho de la Unión Europea, que son objeto de análisis jurisprudencial general (GARCÍA MACHO, PIÑAR MAÑAS) o más específico, como sucede con la contratación (OLLER RUBERT, DíEZ SÁNCHEZ), se pone en evidencia el limitado alcance de esa norma, ya destacado por la doctrina que ha desmenuzado su significado, y la necesidad de afrontar una reforma «en profundidad», al haberse dificultado por el legislador «de manera muy nítida» el acceso a los documentos administrativos. Otras opiniones sostienen abiertamente la inconstitucionalidad de esa norma (PIÑAR MAÑAS). Con todo, el impulso europeo tampoco ha podido modificar posiciones tradicionales en otros ordenamientos, como sucede en el alemán (MARTÍNEZ SORIA).

4. Un aspecto destacable del libro que aquí se comenta es la variedad de enfoques alrededor de la transparencia, lo que incluye su aplicación en el campo de las decisiones científicas, cuestión ésta a la que se dedica la ponencia del profesor ESTEVE PARDO. Un elemento a destacar es la importancia que otorga este autor a la remisión que se hace desde el sistema jurídico, sin modulación alguna, a las soluciones de la ciencia y de la técnica o lo que, en su opinión, constituye una claudicación del Derecho para decidir con criterios que le son propios. Claudicación que se produce por lo que denomina fascinación del Derecho por la ciencia. Finaliza el libro con una elaborada ponencia sobre el principio de transparencia y la debatida figura del agente urbanizador en la legislación urbanística valenciana (DíEZ SÁNCHEZ), sobre la que, por cierto, ha dictado sentencia el Tribunal de Justicia de la Unión Europea el 26 de mayo de 2011 (asunto C-306/08), desestimatoria del recurso de la Comisión Europea por no haber probado de manera suficiente sus alegaciones.

5. En conclusión, el libro ofrece un equilibrado muestrario de un principio que tiene plena actualidad en el contexto de las Administraciones públicas y que, sin duda, va más allá de meros aspectos técnicos de

apertura de los procedimientos y actuaciones de éstas. Por una parte, se ofrece una elaboración dogmática adecuada sobre la transparencia y aquellos otros principios o derechos que se ven necesariamente vinculados con aquélla, como es el caso del acceso a la ingente información en manos de las Administraciones y el derecho de participación que, todavía hoy, encuentran obstáculos para abrirse camino en algunos Estados miembros de la Unión Europea, en particular porque, como señala el Convenio de Aarhus antes citado en relación con ese segundo derecho, se debe garantizar de manera temprana en los procedimientos administrativos y, en especial, cuando estén abiertas todas las opciones. Por otra parte, es de agradecer el formato de las aportaciones, que, sin caer en una excesiva condensación, tampoco presentan un desarrollo desorbitado. Antes al contrario, aquéllas afrontan directamente los aspectos clave del tema central del libro, tratando de forma crítica lo que, sin duda, es derivación del seminario origen de las mismas. Igualmente, resulta muy útil la información, doctrinal y jurisprudencial, que se proporciona en cada aportación. Todo ello justifica con creces la lectura del libro y garantiza el seguro aprovechamiento de los trabajos en él recogidos.

Agustín GARCÍA URETA  
Universidad del País Vasco