



RECENSIONES Y RESEÑAS

Nuevos enfoques sobre la transparencia y derecho de acceso a la información pública (2022)

SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS, JOSÉ MARÍA PÉREZ MONGUIÓ Y ANA GALDÁMEZ MORALES, A. (Coords.)

Noel Armas Castilla¹

Universidad de Sevilla
España

ORCID: [0000-0002-3171-3279](https://orcid.org/0000-0002-3171-3279)

RECIBIDO: 8 de febrero de 2022
ACEPTADO: 17 de marzo de 2022

RESUMEN: Recensión de la obra titulada *Nuevos enfoques sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública*, coordinada por Severiano FERNÁNDEZ RAMOS, José María PÉREZ MONGUIÓ y Ana GALDÁMEZ MORALES, y publicada por Aranzadi Thomson Reuters en 2022.

PALABRAS CLAVE: transparencia, acceso a la información, transparencia digital.

ABSTRACT: Review of the book *Nuevos enfoques sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública*, coordinated by Severiano FERNÁNDEZ RAMOS, José María PÉREZ MONGUIÓ and Ana GALDÁMEZ MORALES, and published by Aranzadi Thomson Reuters in 2022.

KEYWORDS: transparency, access to information, digital transparency.

¹ Noel Armas es Personal Investigador en Formación en el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla, en el marco del VI Plan Propio de Investigación y Transferencia de dicha universidad. Es graduado en Derecho por la UEM, máster en Abogacía y máster en Derecho Público por la US. Investiga temas relacionados con la Transparencia.



INCLUYE LIBRO ELECTRÓNICO
THOMSON REUTERS PROVIEW™

THOMSON REUTERS
ARANZADI

La obra que se recensiona, *Nuevos enfoques sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública*, es un trabajo colectivo coordinado por los investigadores Severiano FERNÁNDEZ RAMOS, José María PÉREZ MONGUIÓ y Ana GALDÁMEZ MORALES, quienes también son autores de algunos de los capítulos de este libro.

FERNANDEZ RAMOS es catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz, amén de un consagrado investigador en materia de transparencia y participación ciudadana; PÉREZ MONGUIÓ es profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz, y también ha estudiado hondamente la transparencia y la participación; y GALDÁMEZ MORALES es contratada predoctoral FPU en el

departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla, donde está investigando temas de actualidad como la desinformación y el derecho a recibir información veraz, materias estrechamente relacionadas con el acceso efectivo a la información y la transparencia.

En esta obra se ponen en común las aportaciones realizadas por varios estudiosos y profesionales en torno a diferentes aspectos de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública. Este carácter plural otorga a este trabajo una visión bastante completa desde los distintos prismas que se abordan.

La obra está conformada por dieciocho capítulos, distribuidos en cinco bloques que tomaremos de referencia para estructurar esta recensión.

La primera parte, "Derecho de Acceso y Transparencia", está compuesta por cinco capítulos, y versa sobre algunos aspectos relativos a los primeros años de vigencia de la LTAIBG tendentes a comprobar el desenvolvimiento de esta norma en nuestro ordenamiento jurídico.

- El capítulo I, de FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGUIÓ, estudia la doctrina del Tribunal Supremo con respecto al derecho de acceso a la información pública. Es especialmente interesante porque los autores nos permiten conocer las primeras sentencias que están emanando del Tribunal Supremo tras los primeros años de andadura de la LTAIPBG aprobada en 2013, al conocer de recursos de casación, y que parecen arrojar una tendencia más aperturista frente a las interpretaciones llevadas a cabo por la Audiencia Nacional, en ámbitos tan diversos como la legitimación del solicitante, el

alcance del secreto profesional o la confidencialidad en la toma de decisión de órganos colegiados como la CNMC.

- El capítulo II, "Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: estructura orgánica y eficacia de sus resoluciones", escrito por María Isabel MARTÍN DE LLANO, profesora contratada doctora de Derecho Constitucional de la UNED, se centra en conocer el funcionamiento y la organización del CTBG estatal. Lamenta que, en su opinión, esta institución esté muy politizada. La autora pone en valor el papel que ha de jugar el CTBG como garante del cumplimiento del derecho de acceso en España, al que además le vaticina un creciente protagonismo a la luz del incremento de reclamaciones. También apunta que hay un importante porcentaje de reclamaciones originadas en el silencio de la Administración, lo cual nos debe llamar la atención sobre el proceder de la Administración Pública en esta materia. La profesora estudia las estadísticas relativas a los primeros años de andadura de este órgano, destacando el alto grado de cumplimiento de las resoluciones emitidas, así como la labor de seguimiento de la eficacia de las resoluciones que realiza el CTBG.
- El capítulo III, "La transparencia y la rendición de cuentas sobre los Comités de Expertos en pandemia", es obra de Javier SIERRA RODRÍGUEZ, profesor contratado de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia. En este capítulo, su autor estudia en qué medida la legislación en materia de transparencia permitió desentrañar la composición y funcionamiento del comité de expertos con que se decidió la progresiva retirada de los confinamientos, ordenados para la gestión de la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19, en las provincias e islas del territorio nacional. En este sentido, cobró mucha importancia el papel del CTBG, al que se dirigieron varias reclamaciones con la finalidad de aclarar la opacidad y el silencio con el que se encontraron los solicitantes de esta información. El investigador explica cómo se desarrolló el trámite de estas reclamaciones en el CTBG y afea la actitud dilatoria del Ministerio, tanto en los plazos para responder a los ciudadanos, como en la mejorable colaboración en el trámite de reclamación ante el CTBG, quien da por válida la respuesta de que este comité en realidad era un grupo informal y por tanto no pueden darse actas ni informes al no regirse por el funcionamiento de un órgano colegiado. Desde mi punto de vista, este capítulo es un ejemplo práctico que deja al descubierto la conexión entre voluntad política y transparencia.
- En el capítulo IV, "Obstáculos y nuevas limitaciones para el desarrollo de la transparencia", María Eugenia TEIJEIRO LILLO, profesora contratada doctora de Derecho Administrativo en la Universidad de Cádiz, realiza una crítica en torno a algunos aspectos a mejorar de la LTAIPBG, como la falta de definición de la periodicidad con la que debe publicarse la información en el portal de Transparencia. También opina que el CTBG yerra al considerar la información

como meros documentos y datos, un criterio que limita el acceso a una idea de la información en sentido más amplio, que debería incluir el acceso a comunicaciones, informaciones, mensajes e incluso objetos o espacios.

- El capítulo V se titula "Respuesta jurisprudencial a la transparencia: reflejo en el contencioso-administrativo" y ha sido escrito por María Luisa DOMÍNGUEZ BARRAGÁN, profesora ayudante doctora de Derecho Procesal de la Universidad de Sevilla. La autora examina algunos aspectos procesales relacionados con la transparencia, y considera que esta materia está experimentando un crecimiento exponencial que probablemente se incrementará en los próximos años. Algunos de los aspectos procesales estudiados se refieren a la legitimidad, a la naturaleza del objeto de estos procesos judiciales (y en concreto si la transparencia es tratada como objeto principal de estos asuntos o si por el contrario está siendo considerada como una cuestión accesoria o como un ardid procesal), y en ese sentido valora que nuestro sistema judicial está poniendo en valor la transparencia por encima de otros derechos, como la protección de datos.

La segunda parte, "Transparencia y CCAA", alberga dos capítulos en los que se pormenoriza el desarrollo de la transparencia en la experiencia jurídica autonómica.

- El capítulo VI, lleva por título "Transparencia reutilizable: un crecimiento exponencial", y es obra de Ricardo CURTO RODRÍGUEZ, profesor contratado doctor (acr.) del Departamento de Administración de Empresas de la Universidad de Oviedo. En él se expone la transparencia activa como un elemento integrador de los gobiernos abiertos. En concreto se centra en dos cuestiones: por un lado, en la necesidad de reforzar el carácter reutilizable de los datos publicados, y, por otro, en la calidad de los portales que se han ido inaugurando y consolidando en la totalidad de las autonomías.
- En el capítulo VII, titulado "La organización administrativa de la transparencia en la Administración de la Junta de Andalucía", Israel ADÁN CASTILLA nos habla desde su experiencia como Funcionario del Cuerpo Superior de Administradores de la Junta de Andalucía. Explica cómo se ha organizado la estructura prevista en la normativa autonómica (a saber: la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras; la Secretaría de Transparencia; las Unidades de Transparencia, cuya labor es muy bien valorada por el autor; y las Comisiones de Transparencia), y cómo están funcionando en la práctica. También explica cómo se está gestionando desde la Junta de Andalucía la obligación de transparencia activa a través de su Portal, cómo se están tramitando las solicitudes de acceso, y qué tipo de relaciones mantiene el Consejo de Transparencia y Protección de Datos en Andalucía con otros actores autonómicos.

La tercera parte, "Regímenes y aplicación sectorial", explora las vicisitudes de la transparencia y el derecho de acceso en sectores heterogéneos como el de los

servicios digitales y redes sociales, el urbanismo, el sistema bancario, el funcionamiento de las confesiones religiosas y el derecho concursal.

- El capítulo VIII, "Redes sociales, algoritmos y datos: el horizonte de la transparencia digital en Europa", cuya autora es Ana GALDÁMEZ MORALES, aborda el preocupante uso que se hace de nuestros perfiles en las redes sociales, su microsegmentación, y su uso para la modelación de la opinión pública. Este examen resulta muy interesante por la actualidad de estos problemas y por la opacidad de los algoritmos con los que se gestionan los perfiles de los usuarios de los servicios digitales. Asimismo, y tal y como acertadamente contextualiza la autora, se pone de relieve el crecimiento exponencial que se está viviendo en el sector de las nuevas tecnologías y el impresionante desarrollo que está experimentando la Inteligencia Artificial, con las incertidumbres que eso conlleva en el área jurídica. En este sentido, la investigadora considera que el usuario medio no es consciente de los permisos que concede a los servicios digitales y redes sociales cuando se da de alta y usa esos productos, ignorando la influencia que estos ejercen sobre él. Apunta a la necesidad de regular el sector, dado que su normativa está actualmente dispersa, canalizada básicamente en los límites que impone el Reglamento General de Protección de Datos, cuyas lagunas deben ser cubiertas. Tras hacer un repaso a la jurisprudencia y normativa más relevante, GALDÁMEZ MORALES valora los pasos que está dando el legislador europeo en la formulación de la *Digital Services Act*, una propuesta de modificación de la Directiva 2000/31/CE destinada a hacer conscientes a los usuarios de los términos de privacidad, filtros automatizados y condiciones de los servicios digitales, así como a mejorar los niveles de transparencia de este tipo de servicios.
- El capítulo IX, "Transparencia y Urbanismo: ¿mito o realidad?", de Esther RANDO BURGOS, profesora de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga, se centra en la aplicación de las obligaciones de transparencia y acceso a la información en el ámbito del urbanismo. Creo que la autora apunta acertadamente los problemas de las Entidades Locales para cumplir con estas obligaciones, a saber: la falta de medios, especialmente en los ayuntamientos más pequeños y con menos recursos, y la reticencia de algunas autoridades locales a ser transparentes en una materia como esta, competencia por antonomasia de los ayuntamientos. Precisamente por ser el urbanismo una materia en la que los ayuntamientos ostentan competencia, y en la que se han destapado tantos casos de corrupción, es conveniente explorar, como hace RANDO BURGOS, si los mecanismos previstos en la legislación permiten una gestión más transparente del urbanismo en los ayuntamientos y, por tanto, si facultan un mejor control ciudadano.
- En el capítulo X, "Las entidades bancarias y la transparencia frente al cliente: realidad o ficción", María José OTAZU SERRANO, profesora contratada

doctora de la Universidad Pública de Navarra, pone de relieve la falta de comprensión que acusan los consumidores cuando acceden a servicios financieros y las dudas que puede suscitar la forma en que estos consumidores prestan su consentimiento al contratar dichos servicios. La investigadora considera que se debe actualizar el marco normativo, trasponiendo las directivas europeas pendientes de integrar en el ordenamiento interno, y siendo más proactivos. La autora también opina que los clientes de entidades financieras no cuentan con un sistema eficaz de resolución de reclamaciones, tal y como la información facilitada desde el Banco de España parece indicar, y apunta precisamente a ese organismo como clave para la consecución de un sistema de resolución de reclamaciones accesible, célere, objetivo y eficiente.

- El capítulo XI, "*Compliance* para entidades privadas religiosas: cumplimiento obligatorio y buenas prácticas", es obra del abogado y doctor en Derecho Anastasio GÓMEZ HIDALGO. Este capítulo se centra en la implementación de las buenas prácticas en el funcionamiento de la Iglesia Católica. El autor cita algunas normas de aplicación a las personas jurídicas en concepto de blanqueo de capitales, protección de la infancia, protección de datos... y en qué medida deben ser adoptadas por las entidades religiosas en general, y por la Iglesia Católica en particular, para evitar las responsabilidades dimanantes de la inobservancia de esa legislación.
- El capítulo XII, "El deber de transparencia de la administración concursal", cuya autoría corresponde Elena CRISTINA TUDOR, Profesora Asociada del Departamento de Derecho Mercantil, Trabajo e Internacional Privado de la Universidad de Valladolid, estudia los saltos normativos en materia de administración concursal en los últimos años. La autora destaca las garantías y las bondades que la transparencia y la rendición de cuentas pueden aportar en la vida de los concursos como elementos de transmisión de confianza en la labor del administrador, lo que puede permitir una liquidación más eficaz.

La cuarta parte, "Transparencia, Lenguaje y Claridad", pone de manifiesto la necesidad de hacer accesible el lenguaje administrativo para hacer efectiva la transparencia y mejorar las relaciones de los ciudadanos con los poderes públicos.

- El capítulo XIII, "Un mismo lenguaje para toda la ciudadanía: claridad, transparencia y administración pública", ha sido escrito por Juan Carlos GÓMEZ JUSTO (profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Laborales), Nuria MESA MUÑOZ (doctoranda en Derecho) y Diego GARCÍA SÁNCHEZ (consultor y presidente de Cuarto Sector y de la asociación Instituto Lectura Fácil). Los autores consideran necesario que la transparencia y el derecho de acceso a la información pública no se limite a proveer datos, sino que se propicie y se facilite su comprensión al conjunto de la ciudadanía en el marco de la "democracia accesiblemente cognitiva". Inciden en que es

un elemento necesario del Gobierno Abierto promover trámites accesibles que permitan la integración de toda la ciudadanía, especialmente de aquellas personas vulnerables por razón de discapacidad o de otras circunstancias que dificulten su capacidad para comprender y dirigirse a los poderes públicos y solicitar sus servicios. Ello implica que las normas también deben ser comprensibles para toda la ciudadanía, a fin de que sean conscientes de su contenido, a través de un lenguaje claro y sencillo. También explican la experiencia del Instituto Lectura Fácil y su labor en la adaptación de diversos documentos jurídicos. Por último, hacen un repaso de la normativa que incide en la accesibilidad del lenguaje administrativo del Estado y de las CCAA, especialmente de la andaluza, donde se enuncian algunas experiencias de emisión de documentos accesibles.

- El capítulo XIV se titula "El derecho a saber en castellano: la transparencia a la luz del artículo 3 de la Constitución" y es obra de Ainhoa URIBE OTALORA, catedrática de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad CEU San Pablo. La autora teme que el uso del castellano se vea amenazado en algunos territorios donde existen lenguas cooficiales. Citando jurisprudencia constitucional, la investigadora entiende que existe una presunción de que todos los españoles conocen la lengua castellana y aboga por tomar medidas que aseguren que la información pública sea accesible, al menos, en lengua castellana, de modo que toda la ciudadanía pueda comprender la información emitida por los poderes públicos.
- El capítulo XV, "Retos de las Administraciones Públicas para ofrecer mejor información jurídica", corresponde a Pedro Juan BAQUERO PÉREZ, profesor asociado en Ingeniería Telemática en la Universidad de La Laguna. Desde mi punto de vista, el carácter técnico de este trabajo aporta una visión más completa de la materia, pues en él se aplican los conocimientos informáticos del autor en la implementación de la transparencia en España. En ese sentido, el profesor considera que nuestro país cumple con sus obligaciones de transparencia, pero que deberían observarse formatos homogéneos para la publicación de la información jurídica a fin de permitir su interoperabilidad y su reutilización. El autor asegura que existen las tecnologías adecuadas para optimizar la publicación y consulta de esta información, así como los marcos legislativos adecuados, pero hay que ahondar en la uniformidad del modelo para garantizar la interconexión de los datos que se publican.

La quinta y última parte, "En perspectiva comparada", refiere la experiencia de algunos países extranjeros, y más concretamente hispanoamericanos, en materia de transparencia y acceso a la información.

- En el capítulo XVI, "El lenguaje claro. Una estrategia para promover la transparencia y comprender la información pública", de Germán J. ARENAS ARIAS (investigador en formación becado por el banco Santander, en el

Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá), se explora la legislación de países hispanoamericanos como Argentina, Brasil, Chile y Colombia en el ámbito de la transparencia, y especialmente, en los avances legislativos que han impulsado estos Estados en materia de comprensión de la información pública. El autor considera indispensable que la información sea comprensible para hacer efectiva la transparencia, y llama a la colaboración multidisciplinar de juristas y expertos en lingüística para abordar esta tarea.

- El capítulo XVII se titula "El acceso a la información sanitaria. Un estudio a partir de la jurisprudencia del Consejo para la Transparencia en Chile en el contexto de la pandemia" y su autoría corresponde a Jorge ASTUDILLO MUÑOZ, profesor de Derecho Público de la Universidad Andrés Bello de Chile. Este investigador analiza el papel desempeñado por el Consejo para la Transparencia de Chile en el contexto de la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19. Dicha institución ha debido arbitrar los criterios oportunos para asegurar el derecho de los ciudadanos a conocer la gestión de los poderes públicos y los datos relativos a la situación sanitaria, observando que las autoridades no hagan uso de la crisis sanitaria para desatender sus obligaciones en materia de transparencia, pero sin dejar de considerar la excepcionalidad de la situación ni desatender otros derechos en juego, como la protección de datos personales.
- Por último, el capítulo XVIII, "Una evaluación de la transparencia activa en municipios brasileños más grandes confrontando rankings oficiales", de Josias FERNANDES ALVES y Marco Antonio CARVALHO TEIXEIRA (respectivamente doctorando y profesor en Administración Pública y Gobierno de la Escola de Administração de Empresas de São Paulo de la Fundação Getulio Vargas, analiza en qué medida la transparencia activa de los municipios es directamente proporcional a su tamaño poblacional y a sus circunstancias socioeconómicas, considerando que existen otros factores determinantes de la falta de transparencia local en Brasil como la desidia de las autoridades. Lamentan sin embargo que la disparidad de criterios en los rankings que evalúan el cumplimiento de las obligaciones de transparencia local impida afinar las causas reales del desigual cumplimiento de las normas de transparencia activa en los municipios, lo que también sucede en otros países como España.

En conclusión, en esta obra colectiva, los autores exponen los resultados de sus investigaciones y sus experiencias en torno a los primeros años de vigencia de la LTAIPBG, sin olvidar las aportaciones que realizan los autores extranjeros en concepto de derecho comparado. Parece que la aprobación de la LTAIPBG, como hito en la legislación española en materia de transparencia, disparó el pistoletazo de salida a un interés y un estudio que será cada vez mayor a la luz de la creación jurisprudencial y a las aportaciones doctrinales en el marco de la investigación. Por