



## RECENSIONES Y RESEÑAS

### Libro: Transparencia y comunidades autónomas. Una perspectiva multinivel (2021)

ANDRÉS BOIX PALOP y JORGE CASTELLANOS CLARAMUNT (coords.).

**Jaime Clemente Martínez<sup>1</sup>**

*Universitat Jaume I*

*España*

ORCID: [0000-0002-3092-0401](https://orcid.org/0000-0002-3092-0401)

RECIBIDO: 29 de junio de 2022

ACEPTADO: 17 de septiembre de 2022

**RESUMEN:** Reseña del libro titulado «Transparencia y comunidades autónomas: una perspectiva multinivel», coordinado por Andrés Boix y Jorge Castellanos, publicado en 2021 por la editorial Tirant Lo Blanch.

**PALABRAS CLAVE:** Transparencia, acceso a la información pública, consejos de transparencia.

**ABSTRACT:** Review of the book entitled "Transparency and autonomous communities: a multilevel perspective", coordinated by Andrés Boix and Jorge Castellanos, published in 2021 by the Tirant Lo Blanch publishing house.

**KEYWORDS:** Transparency, access to public information, transparency councils.

---

<sup>1</sup> Profesor asociado de Derecho Constitucional de la Universitat Jaume I de Castelló y doctorando en Derecho por dicho centro. Ha ejercido como funcionario de carrera de administración local con habilitación de carácter nacional, subescala de Secretaría-Intervención. Asimismo, también ha desempeñado el cargo de Subdirector General en la Conselleria de Transparencia de la Generalitat Valenciana y el puesto de responsable del Área de Administración Local en la Subdelegación del Gobierno en Castellón



La regulación sobre transparencia no es ya una novedad en el Estado español, si bien, desde la aprobación de la normativa estatal y autonómica correspondientes, existe una aplicación desigual de la misma y, sobre todo, muchos márgenes de mejoras que quedan pendientes. Por eso mismo, el libro *Transparencia y comunidades autónomas: una perspectiva multinivel*, coordinado por los profesores Andrés Boix y Jorge Castellanos, realiza una necesaria aproximación a la situación de la normativa en esta materia aplicando un punto de vista transversal.

La obra lleva a cabo un análisis de la normativa sobre transparencia y acceso a la información pública aprovechando la perspectiva comparada entre diferentes comunidades autónomas, y lo hace también con autores tanto del mundo académico como de la praxis, para abordar la temática con la profundidad y rigor necesario.

En su primer capítulo, a cargo de Emilio Guichot, se aborda cómo debe producirse el acceso de las personas interesadas a la información de los expedientes administrativos que se están cursando. Defiende el autor la posibilidad de que cualquier persona, al margen de si es interesada o no, puede acceder a los expedientes en curso. Asimismo, se indican cuáles son los requisitos para que sea de aplicación la disposición adicional primera de la Ley 19/2013. Para abordar estos condicionantes el autor realiza un profundísimo análisis con jurisprudencia y resoluciones de los consejos de transparencia que estudia prácticamente cualquier situación que hipotéticamente pueda darse, analizando, por ejemplo la consideración del expediente en curso si existe abierta la vía apremio, la posible utilización de la técnica del espiguelo para acudir a una fuente normativa u otra por parte de los solicitantes con el objetivo de conseguir la información demandada, o las particularidades del acceso a información de procedimientos selectivos.

Continúa el autor analizando la posible aplicación supletoria de la normativa de transparencia en el caso de que la normativa de procedimiento administrativo resulte insuficiente para dar acceso a información a los interesados. Por último, el profesor Guichot analiza la posible utilización de los consejos de transparencia estatales y autonómicos como vía de reclamación ante la denegación de solicitudes de información de interesados en expedientes en curso. Con este fin, el autor aborda

el análisis doctrinal existente en la materia para posicionarse, finalmente, en contra de esta opción.

El segundo capítulo, a cargo de Concepción Barrero, aborda cuestiones sobre las causas de inadmisión de las solicitudes de información, que pudiera servir para una eventual modificación legislativa en la materia. La autora aborda la posible modificación de las causas de inadmisión añadiendo o eliminando algunas por las normativas autonómicas en aras a un mejor derecho de transparencia pasiva. Prosigue analizando cuándo se pueden invocar las causas de inadmisión y, en especial, la autora hace hincapié en causas de inadmisión por elaboración de información y aborda relevantes resoluciones recientes de los consejos de transparencia en relación a solicitud de información sobre el COVID-19; sobre esta cuestión destaca la autora la necesaria justificación de cualquier inadmisión. En última instancia, Barrero nos aproxima un elenco de varias situaciones de interés que han generado causas de inadmisión, como por ejemplo, la información en curso de elaboración, la información de apoyo, la necesidad de la elaboración, las solicitudes dirigidas a un órgano que no tenga la información y las solicitudes repetitivas y manifiestamente abusivas, con el objeto de destacar ejemplos de situaciones de inadmisión que todavía generan interrogantes y, por tanto, afectan a este derecho de transparencia pasiva.

En el capítulo tercero, la profesora Ana Aba analiza el resurgimiento del derecho de acceso y su consolidación y expone los principales pronunciamientos jurisprudenciales que en ningún caso permiten establecer como límites absolutos los del artículo 14 de la Ley 19/2013. De esta forma, la autora se adentra en la transparencia pasiva en materia de procedimientos sancionadores, donde se indica la problemática regulatoria fruto de las diferentes normativas autonómicas, que hace que los límites a este derecho de acceso en materia sancionadora no sean iguales en todo el territorio español. La autora aborda con acierto cómo ha sido interpretado este límite por los diferentes órganos autonómicos que vigilan el cumplimiento de la normativa de transparencia, centrándose, entre otros, en las particularidades de los procedimientos sancionadores de ámbito urbanístico. Concluye analizando la interpretación del límite del derecho de acceso en materia sancionadora realizado por el Tribunal Supremo en el ámbito tributario. Y es que, como indica la autora, la problemática en la interpretación de la transparencia pasiva se vería solucionada con una mejor técnica legislativa, lo que garantizaría este derecho de acceso de una forma más clara y precisa.

En el capítulo cuarto, el profesor Jorge Castellanos nos expone la necesidad de que existan leyes de transparencia como un elemento propio de las democracias. Así pues, el autor nos hace la aproximación doctrinal de la necesidad de incluir la transparencia en la actuación de los poderes públicos; citando a Rams Ramos (2008) que considera dicha transparencia como un «sistema de control por los ciudadanos de la legalidad y de la correcta actuación de la administración».

De hecho, Castellanos sitúa a la transparencia como un elemento previo a la rendición de cuentas o a la participación ciudadana y por ello nos resalta la importancia de que se regule por ley para generar un impulso positivo de querer hacer las cosas correctamente. El autor realiza también una abundante comparativa multinivel de las diferentes regulaciones de la transparencia en las comunidades autónomas españolas. Finaliza con una necesaria reflexión sobre si dicha normativa de transparencia se queda simplemente en el plano formal o verdaderamente se trata de un «cristal inmaculado». Por tanto, entiende la transparencia como el primer paso para permitir la evolución hacia gobiernos más abiertos, de ahí la necesidad democrática de las normativas en esta materia.

En el capítulo quinto, Elisabet Samarra aborda la posibilidad de que los cargos electos locales puedan acudir a los órganos de garantía creados por las normativas de transparencia para solicitar el acceso a información que no se le ha facilitado desde los ayuntamientos. Para llevar a cabo este análisis se parte de la posición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña, que se muestra partidaria de permitir a los concejales que puedan acudir a dicha Comisión ante la falta de respuesta de la solicitud de información. La autora realiza un interesante análisis del estado de la cuestión desde la praxis y refiere situaciones reales de concejales que han acudido a dicho Comité, como por ejemplo un caso del Ayuntamiento de Begues. Especial referencia se hace a una resolución del citado Comité realizado a raíz de una batería de reclamaciones de un miembro de la Diputación Provincial de Girona. La comisión catalana se mostró partidaria de admitir la reclamación del diputado teniendo en cuenta además que el artículo 23 de la Constitución garantiza los derechos de participación política, y, como expone la autora, no tendría sentido que gozaran de menor garantía los cargos electos que cualquier ciudadano para poder acceder a los órganos de garantía previstos por las normativas de transparencia. Se exponen por la autora los múltiples motivos que alegó la Diputación de Girona para evitar que se acudiera a la Comisión de garantías, indicando, entre otros, la vulneración del régimen de recursos contra los actos administrativos locales, argumento que también fue rechazado por el TSJ de Cataluña.

Finalmente, la autora indica que, en todo caso, las reclamaciones en este comité catalán no son absolutas, ya que se mantiene el criterio de admitir las solicitudes de cargos electos locales en referencia a la falta de respuesta de preguntas orales o escritas formuladas en los plenos municipales, dado que entiende dicho Comité que son iniciativas de naturaleza política más que jurídica.

En el capítulo sexto, Joaquín Meseguer se ocupa del proyecto de ley de transparencia impulsado por la Junta de Castilla y León, que tiene como primera medida la ampliación de su ámbito subjetivo. La nueva ley propondrá también crear una publicidad activa reforzada que dé con suficiente detalle la información necesaria y que deberá incluir, entre otros, la fecha de la última actualización de la

información. El autor expone también cómo el anteproyecto de ley pretende eliminar cualquier obstáculo para una correcta consecución del derecho de acceso a información pública y, además, se establece una medida de despolitización de la tramitación de dichas solicitudes atribuyéndolo a órganos técnicos y no a consejeros políticos, como ocurría hasta la fecha. El desarrollo tecnológico también forma parte de este proyecto ya que, como explica el autor, se pretende incluir una política de datos abiertos y a continuación se exponen los instrumentos establecidos para garantizar el cumplimiento de la ley, en la que destaca un importante régimen sancionador que, aunque resulta lícito, el propio Meseguer matiza que debe estar adecuadamente fundamentado, según exige la jurisprudencia constitucional. Finaliza el autor incidiendo de la necesidad del principio de ruralidad, que resulta necesario en la medida en que la mayoría de los municipios de la comunidad castellanoleonesa son de pequeña población y, por tanto, la nueva ley de transparencia debe configurarse atendiendo a sus necesidades y, prosigue Meseguer, debe impregnarse de los aspectos de la vida social de forma que la ley garantice también una enseñanza en valores de transparencia para que verdaderamente resulte útil en la sociedad.

El capítulo séptimo, de la mano de José Luis Beltrán, expone la legitimación de los parlamentarios autonómicos para formular reclamaciones ante el Consejo de Transparencia de Navarra y expone las particularidades del régimen foral propio de dicha comunidad. Para abordar esta situación el autor parte de un análisis comparado entre las diferentes comunidades autónomas para abordar los posicionamientos de los órganos de garantía de transparencia de las mismas en referencia a la admisión o no de reclamaciones de diputados autonómicos y cargos electos locales. Un posicionamiento que completa con el de la doctrina científica, que no siempre se muestra partidaria a la admisión. Se incluyen también los criterios jurisprudenciales existentes que sí se muestran más abiertos a permitir el acceso a dichos consejos por parte de los parlamentarios autonómicos. Finaliza el autor abordando la competencia del Consejo de Transparencia de Navarra para conocer de las reclamaciones de los parlamentarios autonómicos, lo cual deriva, entre otros, de la aplicación supletoria de la ley foral de transparencia de Navarra fruto de los vacíos normativos del reglamento del parlamento de Navarra.

El capítulo octavo, cuyos autores son Rafael Rubio y Ana Ibarz, nos presenta una interesante comparativa de las autoridades de transparencia españolas, y pone el foco en el caso madrileño. Los autores hacen en primer lugar un análisis del proceso de creación de los diferentes organismos de garantía en materia de transparencia existentes en las diferentes comunidades autónomas y su vinculación con la asamblea legislativa de la comunidad autónoma. Asimismo, se aborda la composición, nombramiento, incompatibilidades y ceses de los miembros de dichos comités de garantía, acompañando el estudio con unas didácticas tablas que ayudan al lector a conocer de un rápido vistazo cómo se organizan los mismos. La dotación de medios de los comités está entre los aspectos analizados por los autores, lo cual

afecta directamente al ejercicio de las funciones de los mismos y nos muestran la existencia de notorias disparidades en materia de recursos económicos y humanos entre los diferentes órganos de garantías autonómicos. Concluyen los autores exponiendo el heterogéneo panorama que existe en materia de órganos de garantía de transparencia autonómicos y la necesidad de realizar reformas como la profesionalización de sus miembros, la atribución de una mejor función de control y sancionadora o la posibilidad de disponer de un presupuesto propio, todo ello para conseguir una política de transparencia mucho más efectiva.

El capítulo noveno, a cargo de la profesora María Dolores Montero, realiza un necesario análisis de la transparencia en Andalucía partiendo de un estudio de las promesas electorales incluidas desde diciembre de 2015, donde se intentan incluir conceptos en el debate político estrechamente ligados con la transparencia y la regeneración democrática. El camino jurídico de la transparencia andaluza es el siguiente elemento que analiza Montero, y que parte con la aprobación de la ley en 2014, lo que la convirtió en la primera norma autonómica aprobada en la materia y que sirvió para propiciar que otras comunidades autónomas se inspiraran en ella para elaborar las propias, al determinar la andaluza una regulación más ambiciosa que la normativa estatal. Prosigue la autora con el análisis de la aplicación efectiva de dicha ley de transparencia con el estudio de las solicitudes de acceso a la información recibidas, que muestra cifras en incremento que Montero refleja en necesarios gráficos para aproximar al lector de una manera sencilla la mayor apuesta por la publicidad activa y pasiva que se realiza desde el gobierno andaluz. Se aborda también el papel del Consejo de Transparencia y Protección de Datos andaluz con un análisis de las denuncias recibidas y de las reclamaciones resueltas. Finaliza la autora con los aspectos pendientes en materia de transparencia, como son la aprobación del reglamento que desarrolle la ley de transparencia estatal y abre el debate sobre si verdaderamente las normativas en esta materia han servido para crear una cultura de transparencia entre la ciudadanía o simplemente se está quedando en el ámbito académico, ya que, en este último caso, no se conseguirá la ansiada regeneración democrática.

El décimo y último capítulo abordan las novedades de la futura ley de transparencia y gobierno abierto de la Comunidad Valenciana, de la mano de Andrés Gomis. Partiendo de que las normativas de transparencia se crearon inicialmente dentro de la «tormenta perfecta de la transparencia», en palabras de Guichot Reina (2012), es necesario avanzar hacia una transparencia más institucionalizada y al mismo tiempo crear un marco integrador del buen gobierno y donde haya una planificación y evaluación de políticas públicas. El primer ámbito de reforma en materia de la ley es el referido a la publicidad activa, donde se precisará en la nueva ley las obligaciones concretas para cada entidad. En materia de derecho de acceso a la información se pretenden incluir parte de los criterios asumidos por el Consejo Valenciano de Transparencia para establecer el principio de máxima transparencia, de forma que siempre se interprete la norma a favor de la publicidad. El autor prosigue analizando

el sistema de garantías de la transparencia con un nuevo Consejo que cambian su composición y donde se establecen diversos mecanismos para garantizar su independencia. A continuación, se establecen las medidas relativas a la planificación y organización de la Generalitat que propone la ley, para dar también una mayor apertura de datos, y el establecimiento de una integridad pública que se garantizará con las políticas de buen gobierno, recogidas en una serie de principios de actuación, y también mediante el fomento de la creación de códigos éticos o de conducta. Concluye el autor destacando la importancia de que en la nueva ley de transparencia valenciana consiga una mayor institucionalización de dicha transparencia en la actuación de las políticas públicas autonómicas, lo que supone en definitiva implantar un cambio cultural que permitirá la modernización de la administración y una mejor rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

En conclusión, el libro *Transparencia y comunidades autónomas: una perspectiva multinivel* nos aborda con atino la regulación de la transparencia en el Estado español. Un análisis más que necesario debido a la falta de homogenización en las diferentes partes del territorio español, que hace necesario llevar a cabo un estudio detenido de la situación de la publicidad activa y del acceso a la información pública. El lector encontrará en este volumen las respuestas teóricas y prácticas al difícil conglomerado actual de la publicidad activa y pasiva y lo invitará a la reflexión sobre cuáles han de ser los retos de futuro para conseguir unas administraciones españolas más transparentes.

## **Bibliografía**

Guichot Reina, E. 2012. *El proyecto de ley de transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las comunidades autónomas*. Sevilla: Revista Andaluza de Administración Pública.

Rams Ramos, L. 2008. *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*. Madrid: Reus.