

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.

La circulación y el contraste de la información sobre la organización de los poderes públicos, la actividad administrativa o el gasto público es absolutamente necesaria para la creación de una opinión pública que pueda decidir su propio destino como sociedad, controlando la actuación del poder y participando activamente en su ejercicio.

Estos son los presupuestos que han llevado a una práctica generalización en la aprobación de leyes de acceso a la información pública a nivel mundial, en la que los países más desarrollados económica y socialmente han actuado como pioneros. Se han aprobado también instrumentos regionales, entre los que destaca el Convenio Europeo sobre Acceso a los Documentos Públicos, adoptado por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa, el 27 de noviembre de 2008, y abierto a la firma desde el 18 de junio de 2009, que, junto a la legislación de algunos países europeos de nuestro entorno, ha tenido una gran influencia en la redacción de la recientemente aprobada Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Se trata de una ley largamente esperada. Incluida como proyecto en todos los programas políticos de los partidos concurrentes a las últimas elecciones generales, figuraba en todos ellos como un instrumento esencial de profundización y regeneración democrática. Tras el fracasado proyecto de Ley del último Gobierno Zapatero, anunciado en el verano de 2010, la tramitación del proyecto popular que culminó en la Ley 19/2013 fue seguida y debatida en múltiples foros: medios de comunicación, instituciones públicas, Universidades, organizaciones no gubernamentales, entre otros. En consideración a su espíritu democratizador y a la clave participativa de su objeto, dicha tramitación tuvo diversas particularidades. Entre ellas una consulta pública, la creación de un grupo de expertos para su estudio y para la formulación de propuestas en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y la comparecencia de expertos ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Los debates parlamentarios fueron también intensos y apasionados: las palabras “regeneración democrática” y “corrupción” se repitieron significativamente, y se aludió a “una ley necesaria e inaplazable” y “una de las lagunas más notables e injustificables de nuestro ordenamiento” (por parte de la vicepresidenta del Gobierno) o a “la ley más importante de esta legislatura, si no hay una reforma constitucional”, “uno de los debates más importantes para el presente y el futuro de la democracia”, o una ley “urgente y necesaria”, por portavoces de la oposición.

Como ha explicado el profesor GUICHOT, uno de los

máximos expertos españoles en la materia, la nueva Ley estatal con la particularidad respecto de los Derechos de nuestro entorno de aunar en un mismo texto normativo la transparencia y el buen gobierno, conceptos sin duda conectados, pero con singularidad propia. Y es cierto también que el tratamiento de ambas cuestiones en la Ley es desigual y en gran medida inconexo, siendo la parte de buen gobierno más evanescente y, al cabo, decepcionante de un texto normativo que cabe calificar, en general, de moderno y bien armado técnicamente.

Bajo la coordinación del citado profesor GUICHOT, un grupo de profesores de las Universidades de Sevilla y Carlos III de Madrid que han participado activamente en los trabajos prelegislativos y en la generación de opinión científica en torno a la transparencia en España, han publicado este estudio analítico de la Ley de Transparencia que Tecnos lanza en una edición muy cuidada. La mano del coordinador se aprecia en la inclinación crítica de todos los trabajos en orden a poner de relieve las luces y las sombras de la nueva regulación, así como en el esfuerzo por dejar constancia del debate político, social y jurídico que ha suscitado la Ley.

Con sólo echar una ojeada al índice ya se puede formar la idea, acertada sin duda, de que este libro tiene un contenido atractivo y sugerente. La obra se estructura en nueve capítulos y un anexo. Los nueve Capítulos pueden agruparse en torno a tres grandes bloques, que tratan, consecutivamente, la *Transparencia*, con carácter general; seguida de un aspecto más concreto de la Ley, el *Acceso a la Información*; para acabar examinando la figura del *Buen Gobierno*. El anexo contiene la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.

El coordinador de la obra aborda, como cuestión introductoria, cuál es el sentido y el contexto en que se tramitó la Ley de Transparencia. Se hace un análisis del valor fundamental que ha adquirido el tema de la transparencia, que es la perspectiva que la propia Exposición de Motivos de la Ley adopta al asumir que “la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser ejes fundamentales en toda acción política, fundamentales para superar la crisis institucional en la que nos vemos inmerso en la actualidad”. Se hace una valoración de conjunto de la Ley, que para el profesor Guichot es positiva, en el contexto comparado de la regulación del derecho de acceso a la información pública fuera de nuestras fronteras, del que Emilio Guichot es uno de los mejores conocedores.

En esta línea, continúa el autor en el siguiente capítulo, analizando los aspectos generales de la transparencia; haciendo alusión, en primer lugar, a la gran polémica que se generó, tanto en el debate parlamentario como extraparlamentario, acerca de la cuestión de la naturaleza del derecho de acceso a la información. Considera Guichot que, como ha manifestado en diversas ocasiones, el derecho a recibir información por parte del poder público debía haber sido enmarcado como un derecho fundamental.

También trata el autor el reparto de competencias que establece la Ley, haciendo mención al margen de actuación que hay por parte de las Comunidades Autónomas (cabe recordar que, dada la tardía aprobación de la Ley estatal sobre Transparencia y Acceso a la Información, se aprobaron con anterioridad diversas leyes autonómicas muy desiguales sobre la materia); hace referencia al ámbito negativo de aplicación de la norma así como una pequeña crítica a la falta de una tabla de derogaciones normativas por parte de la Ley.

El tercer capítulo de la obra que recesionamos, nos ofrece una amplia visión crítica, por parte de Concepción Barrero, acerca del ámbito subjetivo de la Ley, haciendo un análisis del Capítulo I del Título I de la misma, en el que se regulan los sujetos a los que les son aplicables sus disposiciones.

Sigue la obra tratando, de nuevo a manos de Emilio Guichot, un tema tan fundamental como son los límites a la transparencia y el acceso a la información, analizando en primer lugar el derecho supranacional y comparado y centrándose posteriormente en estudiar la plasmación que estos límites tienen en la Ley estatal, para finalmente analizar de las principales cuestiones que se plantean al respecto.

El capítulo cuarto, desarrollado por Concepción Barrero, Emilio Guichot y Concepción Horgué, estudia la importancia de la publicidad activa en esta materia, teniendo en cuenta, fundamentalmente, la gran influencia que tiene Internet, dado la incorporación de las TIC en la Administración.

A continuación, siguiendo el orden lógico que de la Ley deriva, Concepción Barrero hace un análisis de derecho de acceso a la información, llevando a cabo un examen exhaustivo sobre el objeto del derecho, el procedimiento para el ejercicio del derecho a la información, así como la formalización del acceso y el sistema de impugnación de las solicitudes de acceso.

El capítulo séptimo, elaborado por Antonio Descalzo, lleva a cabo un examen de lo que sería el otro gran bloque del texto normativo que tiene por objeto la obra recesionada. Se analiza por parte del autor el conjunto de principios generales y de actuación para los responsables públicos de los que parte la Ley y las correlativas infracciones tanto en materia disciplinaria como en materia de conflicto de intereses que pudieran darse.

Íntimamente relacionado al capítulo que le precede, Alberto Palomar trata en el capítulo octavo de dar una amplia visión de las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria y el régimen sancionador de las mismas. Hace el autor del capítulo un análisis más exhaustivo de los denominados <<principios del buen gobierno>> haciendo una distinción entre los principios generales y los principios de actuación, centrándose Palomar únicamente en los que afectan de alguna manera al régimen jurídico del buen gobierno en materia económica. Por último, el capítulo trata de analizar la regulación del régimen disciplinario así como las sanciones

que establece el artículo 30 de la Ley.

Como remate de la obra, Emilio Guichot viene a estudiar en el último capítulo el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, autoridad administrativa independiente encargada de velar por la nueva Ley. Como ya se ha hecho en otras partes de la obra, se parte primero de un estudio del derecho supranacional y comparado para acabar concretando la situación en el plano nacional.

La obra refleja, en suma, el esfuerzo de utilidad y coherencia que anima su coordinador. Va dirigida a un público muy amplio: autoridades y empleados públicos de todas las Administraciones territoriales e institucionales, así como de empresas públicas, fundaciones y demás sujetos obligados por la Ley, profesionales de los medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, juristas de cualquier profesión, politólogos y, en general, cualquier persona, profesional o no, involucrada en la materia de transparencia y buen gobierno, que -al cabo- somos todos los ciudadanos.

Gabriela Alés Hermosa