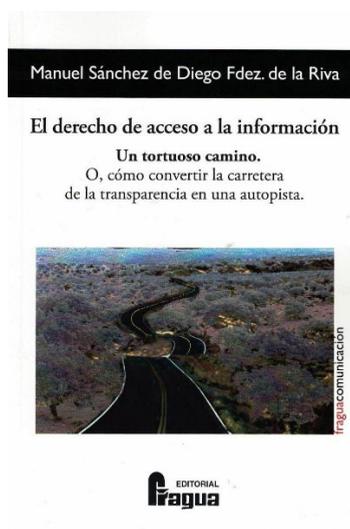


Sánchez de Diego Fernández de la Riva, Manuel. (2022). *El derecho de acceso a la información. Un tortuoso camino. O, cómo convertir la carretera de la transparencia en una autopista*. Madrid: Editorial Fragua. 520 pág. ISBN: 9788470749445.



Pocas veces un autor, en la contraportada de su libro, recomienda otras obras sobre el mismo contenido de la suya a riesgo de hacerse competencia. Esa generosidad impregna la persona y la obra de Manuel Sánchez de Diego, quien, además tiene un recuerdo para la fallecida primera presidenta del CTBG, María Esther Arizmendi, homenaje al que nos sumamos quienes hemos conocido su bonhomía, también fuera del ámbito profesional. Las más de 500 páginas de la obra de Sánchez de Diego que vienen precedidas de un prólogo del profesor González Ballesteros, las podemos dividir en cuatro partes a efectos de su reseña y presentación de la obra. Una primera en la que le autor explica cómo llegó a implicarse en el ámbito de la transparencia, la segunda consagrada a situar el lugar del derecho de acceso a la información en el contexto de la evolución de los derechos fundamentales; la tercera, la más extensa, la dedica al análisis de la Ley 19/2013, conocida como Ley de Transparencia. En la cuarta parte, concluye su estudio con un capítulo en el que el autor reflexiona sobre el futuro de la transparencia y la necesidad de avanzar en ella.

Sánchez de Diego subraya los avances que se han logrado a través de la legislación de protección de datos, la cual ha sabido también conectarse al principio de transparencia y al de acceso a la información. El autor reconoce que la evolución de la comunicación en la nueva sociedad de la información y de las tecnologías de la información y comunicación le ha llevado a identificar un campo propio de investigación que se configura en torno a la asunción de los principios de la Coalición Pro Acceso y de los enunciados del Convenio 205 aprobado por el Consejo de Europa.

En la segunda parte, el autor analiza el derecho de acceso a la información pública en el contexto de la evolución de los derechos fundamentales. Defiende que el catálogo de derechos fundamentales no está cerrado, ni es estático. “La tesis que defendemos -dice- exige que el derecho de acceso a la información pública se incardine dentro de los derechos relacionados con la comunicación y viene a promover el conocimiento de los ciudadanos y, por tanto, su participación”. Frente a distintas expresiones que se refieren al mismo objeto, se muestra partidario de abrazar la dignidad de la persona como derecho fundamental. La distinción entre derechos constitucionales y derechos fundamentales también se aborda en este apartado, es el caso el artículo 105 b de la Constitución que lleva a negar la condición de derecho fundamental al derecho de acceso, si bien se debe considerar que esos derechos evolucionan en el tiempo y en el espacio.

A pesar de esa evidencia, el profesor Sánchez De Diego se pregunta (p.74), por qué un derecho fundamental de acceso a la información pública en España. Ahí explica el surgimiento de las iniciativas para la ley de acceso que arranca en 2004 y no se convierte en texto legal hasta 2013, si bien sus orígenes se remontan al art.105b del texto constitucional. Aprobada la Ley se echa en falta no haber evitado la dispersión normativa relativa a la materia, como la información medioambiental, el patrimonio histórico, sociedad de la información...Igualmente, en la aprobación de la ley ha influido el contexto internacional, a través de avances como la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el mencionado Convenio 205, por no mentar los avances en el ámbito iberoamericano.

Capítulo aparte, el quinto, dedica el autor a estudiar la transparencia y su relación con el derecho a acceder a la información. Explica cómo el término transparencia se impuso al de acceso a la información, debido a su concisión. Intuimos que en ello también pudo influir la obsolescencia que conlleva el término acceso a la información, puesto que en la sociedad de Internet en la que son tan sencillos los flujos bilaterales, no es el ciudadano quien ha de acudir a solicitar información, han de ser las autoridades en su acción de gobierno quienes han de entregar a los ciudadanos la información que les interesa, no al revés.

La tercera parte en la que hemos dividido la obra, comienza en el capítulo seis y se extiende hasta el doce (p. 108-404), es la parte sustantiva de la obra que contiene la exégesis de la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, si bien no se aborda esta última parte porque el autor defiende que se debería haber regulado en una norma propia. El análisis se inicia con el proceso de aprobación de una Ley sobre transparencia, al que España llegó con cierto retraso. El capítulo siete está dedicado a explicar cómo la concurrencia normativa de distintos niveles (internacional, nacional, autonómica y local) encaja entre sí. Señala

distintas circunstancias, por ejemplo, el proceso de mediación voluntario se encuentra bien resuelto en la ley catalana. Asimismo, comenta la integración de las regulaciones especiales previstas en la disposición adicional primera. Todo ello ha configurado un sistema dispar (p.124). Un aspecto interesante resulta del análisis de si existe o no un régimen específico de acceso a los archivos. En definitiva, se trata de resolver sobre la vigencia del art. 57 LPHE y de los varios artículos del RD que establece y regula el sistema español de archivos.

En el capítulo ocho, señala la enumeración caótica en la Ley de los sujetos obligados. Propone una organización de las distintas categorías, con ejemplos que ilustran el buen conocimiento de una materia que por lo general es difícil de organizar y presentar. Como principio general, salvo excepciones, la información en poder de los sujetos públicos “debe estar a disposición de los ciudadanos”. Por el contrario, “la información de entidades privadas es confidencial y excepcionalmente debe ser transparente” (p.136).

En el capítulo nueve formula la pregunta: ¿qué debe ser transparente, la información pública o el acceso a los archivos y registros administrativos? Contesta que el contenido esencial del acceso a la información pública viene determinado por la naturaleza pública de la información y su vinculación con sujetos públicos o privados con autoridad pública que manejan recursos públicos (p. 194). Igualmente compleja es la información en materia de protección de datos personales, en donde se precisa la integración de normas y principios interpretativos que faciliten la comprensión de una normativa en la que hay que regular la publicidad activa de organismos públicos y privados con unos ciertos criterios de calidad, comprensión y actualización periódica. En cuanto a los límites, objeto del capítulo diez, el profesor Sánchez de Diego señala que operan tanto en el derecho de acceso a la información pública como sobre la publicidad activa. Además, hay otros límites en razón de los sujetos obligados que organiza en cuatro apartados: En razón del sujeto, en función de la información, en las previsiones del Convenio 205 y en las causas de inadmisión motivada previstas en la Ley. El análisis de la jurisprudencia sobre la aplicación de estos límites lleva a afirmar al autor que la transparencia se abre paso “en muchos casos frente a una litigiosidad excesiva de algunos sujetos obligados...”.

El capítulo once está dedicado a cómo se ejerce la transparencia. Analiza los dos ejes principales que son la transparencia activa y el acceso a la información, muy diferentes entre sí. Apunta a una tercera modalidad que se trataría de un sistema mixto que sería el propio de los datos abiertos. Los portales son objeto de mención, tanto el portal de Datos Abiertos del Gobierno, como el Portal de Transparencia, referido en la Ley y que considera interesante como punto de acceso central para el ciudadano. En el apartado de acceso a la información refleja en un cuadro las reclamaciones contra la Administración General del Estado. Del total de reclamaciones presentadas desde la aplicación de la Ley, por encima de cuatro mil, sólo alrededor de un tercio han sido admitidas total o parcialmente.

En el capítulo doce se analiza la organización y cumplimiento de la transparencia. Los órganos garantes de la transparencia son, por un lado, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) y, por otro, los órganos administrativos de gestión de la transparencia, entre los que la Ley menciona las unidades de

información. Se muestra partidario de que el CTBG, en lugar de depender del Gobierno, sea vinculado a las Cortes Generales. Por su parte, la Comisión del CTGB, formada por funcionarios en su mayoría de extracción política y administrativa, ve mermada su representatividad al carecer de personas procedentes de ámbitos de la sociedad civil. En cuanto a las unidades de información a las que alude el art. 21, tienen funciones tanto de publicidad activa como de tramitación de solicitudes. El éxito de estas unidades “dependerá mucho de su personal, del respaldo que reciban desde los responsables de cada departamento ministerial y de la colaboración interna que consigan recabar”. Una duda que nos cabe es si estas unidades se integrarán con las que se crean en la reciente transposición de la directiva de datos abiertos y reutilización (art. 64 del RDL 24/2021. Ap. 12). De no ser así, se habrá perdido una oportunidad de crear unos servicios de información administrativos bien integrados al servicio de los ciudadanos.

La cuarta parte de la monografía la constituye el capítulo trece que cierra la obra. En ella el autor hace una valoración final del texto legal y “la conclusión es evidente: hay que modificar la Ley 19/2013”. Insiste también en los problemas de aplicación de toda la normativa. Subraya la importancia de sancionar la oposición activa al ejercicio de la transparencia. Nos parece muy loable ese propósito, pero no será posible alcanzarlo mientras la normativa premie lo que el autor llama “la cultura del silencio”. Esta cultura se pone de relieve en las cifras que se muestran: de 714 reclamaciones resueltas en 2020, el 70,3% (509 reclamaciones) tenían como motivo principal el silencio. Por último, reproducimos unas palabras del autor que creemos condensa bien el espíritu del capítulo y de toda la obra: Para poder obtener información en cualquiera de sus formas, “es imprescindible la claridad, sencillez y comprensibilidad del acceso. De otra forma estaremos prostituyendo la transparencia”.

En fin, la obra del profesor Sánchez de Diego refleja la amplia visión y gran conocimiento que el autor tiene sobre la materia, eso le permite profundizar con rigor en los aspectos más complejos de la Ley y en los problemas que se han dejado sin resolver. En cuanto a la monografía, en los aspectos a mejorar para futuras revisiones, recomendamos cuidar la edición, algo pobre a nuestro entender. Sin duda una mejora de esos aspectos podría hacer llegar la obra a un público menos especializado. Por ejemplo, una separación de páginas entre capítulos o una mayor abundancia de cuadros explicativos hubieran facilitado el acercamiento a la materia a estudiantes de las carreras de Ciencias de la Información y de Documentación, por cuanto esta es una de las materias que mayor demanda de puestos de trabajo de estos perfiles tendrá en los próximos años, no podemos olvidar que la transparencia consiste sobre todo en acercar la información pública a los ciudadanos.

Dr. Luis Fernando Ramos Simón
Universidad Complutense de Madrid
Depto. Biblioteconomía y Documentación
Facultad de Ciencias de la Documentación
lframoss@ucm.es