
PÉREZ CONCHILLO, E. *Transparencia y derecho de acceso a la información pública: configuración y naturaleza constitucional*, Aranzadi, Pamplona, 2023, ISBN 9788411632119, 480 pp.

El libro objeto de esta recensión se titula *Transparencia y derecho de acceso a la información pública: configuración y naturaleza constitucional*, y su autora es la doctora Eloísa Pérez Conchillo, investigadora vinculada a la Universidad de Granada, donde acaba de incorporarse como profesora ayudante. Este trabajo es además el resultado de la publicación de su tesis doctoral, que fue dirigida por los profesores José Antonio Montilla Martos y Augusto Aguilar Calahorro, respectivamente catedrático y profesor titular del departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada.

El libro, como su propio nombre indica, examina la naturaleza tanto del principio de transparencia como del derecho de acceso a la información pública desde un punto de vista de Derecho Constitucional. A ese fin, la autora ha dividido su trabajo en cinco capítulos, que estudiaremos de forma pormenorizada en esta recensión.

En el primer capítulo, que lleva por título “Aproximación a la transparencia desde el derecho constitucional”, Pérez Conchillo ofrece una introducción a su tesis, recogiendo varias de las definiciones y consideraciones conceptuales del principio de transparencia, así como de la publicidad activa y la pasiva. La autora considera que estos términos han sido mal empleados, pues colocan a la Administración en el centro de las obligaciones de publicidad, cuando deberían poner a la ciudadanía en el foco de estos derechos. Así, la publicidad activa (o participativa según propone la doctora) debería ser la que requiere que el ciudadano haga el esfuerzo de conseguir la información, y la publicidad pasiva (o institucional, en la terminología preferida por Pérez Conchillo) debería ser la que ofrece la Administración sin solicitud previa. Ello estaría en consonancia con la cultura de transparencia que quiere implantar la LTAIPBG. La autora defiende que la presencia efectiva del principio de transparencia constituye un pilar esencial de un Estado social y democrático de Derecho. Así, se sabe que hay muchos países (que podemos llamar democráticos con el amplio consenso de la opinión pública y jurídica) que no aprobaron sus leyes de transparencia hasta después de muchos años de la instauración de la democracia en sus territorios. De hecho, es pública y notoria la cronología de la aprobación de las leyes de Transparencia en los países de nuestro entorno; sin ir más lejos, nuestro país no reguló la transparencia de manera integral hasta pasados 35 años de la instauración de nuestra democracia, sin que en líneas generales se dude de la existencia y la autenticidad de nuestra democracia tras la promulgación de nuestra actual Constitución antes de la LTAIPBG. En ese mismo sentido, estamos de acuerdo y somos conscientes de que el desarrollo de la democracia forma parte de una evolución histórica, y la construc-

ción de este sistema político implica en cada etapa la asunción de nuevos principios que la hagan acorde a cada tiempo. Además, la aprobación de las leyes de transparencia en muchos países del mundo ha estado precedida de crisis políticas importantes (en nuestro caso, el estallido del 15-M), mientras que en otros estas normas han servido para legitimar el poder. En nuestra opinión, esto sucede porque el poder no se deja fiscalizar graciosamente, sino que es una cesión con la que se busca resolver una situación de desencanto popular. Esta idea está en consonancia con la participación y la seguridad jurídica, elementos con los que la autora entronca el principio de transparencia en un contexto democrático. Ahora bien, es cierto que la transparencia puede verse superada por problemas de actualidad como la desinformación o por la sensación de sobreexposición, malogrando así su objetivo de servir de instrumento para garantizar la integridad de nuestros servidores públicos.

En el segundo capítulo, “Encaje constitucional de la transparencia en el Estado social y democrático de Derecho”, la autora diserta sobre la ubicación de la transparencia en la Constitución Española de 1978, toda vez que este término no se recoge expresamente en ningún artículo de su redacción. Así, Pérez Conchillo remacha que la transparencia es un principio constitucional que se desprende de varios artículos (señaladamente el 105 al ser el que sirve de base para el derecho de acceso, pero también de otros artículos como el 1, 9, 18, 20, 23, 24, 103 y 106). Esto hace que la transparencia sea un principio que deba estar presente en nuestra democracia como un requisito indispensable de su existencia, informando la relación que debe regir entre la Administración y la ciudadanía, por más que su asunción haya surgido tras varias décadas de espera. La autora señala especialmente la transparencia como un requisito para una participación efectiva, y creemos que no le falta razón, pero también que precisamente el problema de la desinformación, el escaso éxito que ha tenido la participación en nuestra experiencia democrática (muchas veces por mor de colectivos minoritarios y lobbies que secuestran los procesos participativos) y la inconmensurable dimensión de la sociedad digital no han sido objeto de atención suficiente para la corrección de los trastornos que producen estos fenómenos en la conformación de la opinión pública y, sobre todo, de los votantes.

En el capítulo tercero, “Configuración legal del principio de transparencia y del derecho de acceso a la información pública: la LTAIPBG”, se trata uno de los puntos clave de esta tesis, como es la discusión en torno a la naturaleza fundamental o la configuración legal del derecho de acceso más allá de la consabida decisión de nuestro Legislador de considerarlo como un derecho de configuración legal, y se defiende que el reparto de competencias bases estatales-desarrollo autonómico es viable al amparo de la Constitución, poniendo como ejemplo la corrección que nuestro Tribunal Constitucional ha efectuado sobre la ley aragonesa de transparencia. No estamos seguros de que este sea el mejor ejemplo, pues la STC 104/2018

precisamente no corrige un desarrollo erróneo autonómico de las bases estatales, sino que censura el desarrollo de las normas de procedimiento administrativo común que intentó hacer el legislador aragonés con respecto al sentido del silencio (situación que por cierto no ha sido corregida en otras CCAA que contradicen el sentido del silencio en sus leyes de transparencia confrontando a la norma común estatal), ello nos hace preguntarnos por la conveniencia que habría comportado la proclamación del derecho de acceso como un derecho fundamental que impidiese un desarrollo de ley orgánica por parte de las CCAA y desdibujase el régimen de este derecho en los distintos territorios del Estado español. Se aprovecha este capítulo para analizar algunos aspectos de la LTAIPBG que definen tanto la publicidad activa como el derecho de acceso a la información pública. De este último debemos destacar su mención a la STS 66/2021, y sobre todo a la STC 312/2022, que resuelven la controversia en torno a la prevalencia de los regímenes específicos de acceso frente a la supletoriedad del régimen establecido en la LTAIPBG, y cuyo debate había originado soluciones dispares en el seno de las distintas autoridades estatal y autonómicas. Valoramos especialmente la idea que nos transmite la doctora, de que todas las mejoras que se han detectado en la normativa deben servir para implantar sus correcciones y asumir una cultura pro transparencia que ayude a cumplir con el espíritu de la LTAIPBG, esto es, permitir que la sociedad esté debidamente enterada de la gestión de sus representantes públicos para conseguir una participación de los ciudadanos crítica e informada en la vida pública en un contexto de democracias reales. Este optimismo nos lleva a mencionar las estadísticas del CIS, que tras los primeros años de vigencia de la LTAIPBG, muestra un descenso de la preocupación de los ciudadanos españoles por la corrupción, precisamente una de las lacras que buscaba combatir la Ley.

En el capítulo cuarto, “El derecho de acceso a la información pública en el marco del constitucionalismo multinivel”, la investigadora estudia el papel del constitucionalismo multinivel y lo conecta con la idea de que el derecho de acceso pueda ser considerado como un derecho fundamental, a la vista de la naturaleza que presenta en el Derecho europeo y que puede servir de base para la interpretación de nuestro derecho interno. Sin embargo, Pérez Conchillo explica que la configuración de este derecho en la UE no determina su configuración en nuestro derecho interno. Además, la doctora estudia varias organizaciones internacionales de nuestro entorno, y considera que tanto el diálogo entre tribunales como el constitucionalismo multinivel han ayudado a la interpretación y consolidación del derecho de acceso en países como el nuestro. De entre las organizaciones estudiadas queremos llamar la atención sobre el Consejo de Europa. La autora valora positivamente la evolución del derecho de acceso en la jurisprudencia del TEDH, y considera que a pesar de los importantes matices (nada menos que determinar en cada solicitud su finalidad, la naturaleza de la información solicitada, el rol del solicitante de información, la disponibilidad de

la información) con los que este derecho ha sido acogido en el seno del Consejo de Europa, su examen ha influido en la toma en consideración del derecho de acceso en los Estados miembro. Estamos de acuerdo, pero es menester recordar dos cosas: la primera, las ya mencionadas matizaciones con las que el derecho de acceso se ha consolidado en ese ordenamiento, y la segunda, la limitada influencia jurídica que ha infundido la interpretación europea de este derecho en ordenamientos internos como el nuestro. No en vano, y como es archisabido, la elección de nuestro Legislador fue la de negar el carácter fundamental del derecho, en contra de la abrumadora opinión de la doctrina, como se desprende de la literatura científica actual.

En el quinto y último capítulo, “Naturaleza jurídica del derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento constitucional español”, Pérez Conchillo efectúa un estudio riquísimo, completo y actualizado de la naturaleza del derecho de acceso, a través de su conexión con otros derechos y la posición de la doctrina, la jurisprudencia y las autoridades de transparencia. Su estudio sirve de coda para terminar de dar coherencia a la obra y aportar las interpretaciones necesarias para la comprensión actual del derecho de acceso en nuestro orden constitucional, aunque todas las ideas de la obra son remachadas en unas conclusiones muy elocuentes y didácticas.

Como conclusión a todo lo dicho, nosotros queremos reconocer que -en nuestra opinión- esta obra supone una aportación de gran interés en el estudio constitucional del principio de transparencia y del derecho de acceso. Francamente, creemos que la calidad de su redacción, la fuerza de su argumentación y la solidez de la doctrina estudiada son indicadores de que este trabajo debe estar presente en la estantería de cualquier investigador de esta materia. Esta es, desde luego, la determinación que ha tomado quien suscribe esta recensión.

Noel Jesús Armas Castilla

Contratado Predoctoral Plan Propio

Universidad de Sevilla

<https://orcid.org/0000-0002-3171-3279>