

Emilio GUICHOT, *Transparencia y acceso a la información en el Derecho europeo*, Editorial Derecho Global, Colección Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Sevilla, 2011, 345 pp.

El profesor Emilio GUICHOT es un especialista en materia de transparencia y acceso a la información, tema que ha abordado en múltiples escritos y a todos los niveles, tanto mundial (“Derecho de acceso a la información: experiencias regionales y estatales en Europa y América”, *Derecho Comparado de la Información*, México, D. F., núm. 19, 2012) como nacional (*Transparencia y acceso a la información en España: análisis y propuestas legislativas*, Fundación Alternativas, Madrid, 2011; “El Anteproyecto de Ley de Transparencia”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, julio 2012, “El Proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas”, en este mismo número de la Revista). Entre ambos niveles, entre lo internacional y lo nacional, se sitúa lo europeo, que es el ámbito de estudio de la monografía que ahora comentamos y que cubre además un vacío en la bibliografía en español sobre la materia (que el propio autor contribuyó a ir rellenando hace años con su artículo “El nuevo Derecho europeo de acceso a la información pública”, *Revista de administración pública*, núm. 160, 2003, en el que se hacía eco de la entonces nueva normativa comunitaria).

La pluralidad de ámbitos territoriales, de sistemas, analizados por el profesor GUICHOT en sus trabajos y el conocimiento que ello revela suponen ya de por sí una garantía de solvencia, pues es precisamente esa la utilidad del Derecho comparado: la de servir de vivero de soluciones, de técnicas, para dar respuesta a lo que en realidad son cuestiones universales que requieren respuestas ponderadas. No se trata de “inventar por inventar” sino de llegar a regulaciones equilibradas. Y, en ese sentido, analizar el Derecho europeo es de particular interés en el momento presente, dado que el derecho de acceso a la información se encuentra en un momento “refundacional” en Europa y fundacional en España.

En efecto, a nivel europeo, en el sistema del Consejo de Europa ha habido una progresiva evolución hacia el fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública, que tuvo un punto de inflexión en el año 2009, en el que coincidieron su reconocimiento por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como integrante del derecho fundamental a la libertad de expresión e información consagrada en el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos; y su regulación mediante un instrumento vinculante, el Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos, abierto a la firma de los Estados el 18 de junio de 2009. El Convenio 205 del

Consejo de Europa, como es propio de esta categoría de normas, se presenta como un mínimo estándar común de las regulaciones estatales sobre acceso a la información, que permite a los Estados, en casi todos sus puntos, ser más ambiciosos en materia de transparencia. Fruto de un compromiso entre Derechos europeos más y menos avanzados o entre culturas jurídicas europeas más o menos aperturistas, la mayor parte de los Estados europeos pueden suscribirlo sin modificar su legislación, o con retoques menores. En otros casos, se requeriría una revisión a fondo, cuando no una nueva normativa (es el caso, singularmente, de algunos países latinos). Para poder valorarlo y aportar experiencias nacionales, el estudio del Convenio por el profesor GUICHOT se encuentra imbricado con un análisis por vía de síntesis del Derecho de los Estados europeos. Si bien se trata por lo general de sistemas jurídicos avanzados de democracias representativas consolidadas –bien que en Europa del Este, recientes, surgidas tras la caída del Muro de Berlín– puede afirmarse que, en línea de tendencia, los países nórdicos –y, en distintos niveles, las nuevas democracias del Este– han profundizado más en la transparencia de la actividad pública que los grandes Estados centrales, existiendo, si no dos modelos, si un mayor o menor grado de apertura, diferencia ésta que ha marcado las aproximaciones en la elaboración del Convenio 205, como lo hiciera en su día en la elaboración de la normativa comunitaria y, en la actualidad, en los debates para su reforma. A todo ello se dedica la primera parte de la monografía que revisionamos.

En la segunda parte, se aborda el Derecho de la Unión Europea, con un detallado análisis de la relevante jurisprudencia recaída al interpretar el Reglamento 1049/2001 que regula el acceso a la información, así como de la propuesta de reforma de dicho Reglamento actualmente en curso –de la que se da cuenta y se comenta en un tamaño de letra más pequeña, para facilitar al lector la diferenciación con el régimen jurídico vigente. En el Derecho de la Unión Europea, el impulso hacia la transparencia ha venido de la mano de las críticas del déficit democrático y la opacidad en la actuación de las Instituciones y de la propia lejanía geográfica, mediática y “sentimental”, si se quiere, de los ciudadanos respecto de las Instituciones y sus políticas.. No es casual que en este contexto se pretendiera reforzar los mecanismos de transparencia y participación. De este modo, en las dos últimas décadas se ha ido construyendo todo un trenzado normativo, al máximo nivel “constitucional” –con reconocimiento en los Tratados y en la Carta Europea de Derechos Fundamentales– y con desarrollo “legal” (hoy, en el Reglamento 1049/2001), y “reglamentario” (en los Reglamentos internos de cada Institución, órgano, organismo o agencia), todo ello utilizando las categorías clásicas nacionales aún no reconocidas formalmente en la Unión, tras el fracaso en la ratificación del

Tratado por el que se aprueba una Constitución Europea. A ese trenzado normativo se ha unido otro organizativo; en general, las Instituciones han sido conscientes de que no basta el reconocimiento del derecho de acceso, sino que es necesario aportar, además, medios personales y materiales y hacer una labor de difusión activa de la existencia del derecho, adaptar el lenguaje jurídico-normativo a la capacidad de comprensión del ciudadano medio –mediante guías del ciudadano, síntesis, etc.– auxiliar a los ciudadanos en su ejercicio –poniendo todas las facilidades y admitiendo todos los medios de solicitud–, dando la mayor facilidad para el acceso –con principios como la gratuidad para las solicitudes simples o la libre elección de modalidad de acceso– y dotando al sistema de mecanismos rápidos y gratuitos de recurso. A ello se le unen los medios tecnológicos, con la creación de registros electrónicos de documentos, al servicio de la efectividad del derecho de acceso a la información y la utilización masiva de la publicidad a través de la *web*, que es, el mecanismo hoy más utilizado de acceso a los documentos. En la ya casi una década se ha ido construyendo una apasionante jurisprudencia que ha interpretado y aplicado la normativa, muy en especial en los últimos años. A ello se le suma que la normativa sobre acceso a los documentos está en pleno proceso de reforma, paralizado en la actualidad por la existencia de discrepancias de entidad en cuanto al mayor o menor alcance de la misma y la mayor o menor apertura (liderada, respectivamente, por el Parlamento europeo y los Estados nórdicos, de mayor tradición de transparencia, por una parte; y la Comisión y los países centrales, por otra). Por tanto, se trata de un tema de la máxima actualidad.

Momento, como puede comprobarse, “refundacional”, que se une, como apuntamos, a un momento “fundacional” en España. En efecto, actualmente se encuentra en tramitación parlamentaria el proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Este proyecto no es ajeno, en absoluto, a las aportaciones y guías que pueden extraerse del Derecho europeo, sino que se inspira claramente en él (a veces, incluso, literalmente; la enumeración de los límites al derecho de acceso es prácticamente una pura traducción del Convenio). Su propia Exposición de Motivos así lo constata (“Desde la perspectiva del Derecho comparado, tanto la Unión Europea como la mayoría de sus Estados miembros cuentan ya en sus ordenamientos jurídicos con una legislación específica que regula la transparencia y el derecho de acceso a la información pública.”).

Es por todas estas razones por las que los materiales del Derecho europeo que de forma clara, ordenada, rigurosa y crítica expone el profesor GUICHOT en esta cuidada edición (que incluye un completo anexo normativo, jurisperu-

dencial y bibliográfico) tienen un doble valor: como fuente de estudio y propuesta en Derecho europeo (al respecto, cabe constatar cómo la obra que recensionamos ya ha sido citada por la jurisprudencia comunitaria, en las Conclusiones del Abogado General Cruz Villalón a los asuntos C-477/10 P, Comisión/Agrofert Holding, de 8 de diciembre de 2011, C-135/11 P, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, de 1 de marzo de 2012), y para la elaboración e interpretación de nuestro Derecho de acceso a la información *in fieri*.

Concepción HORGUÉ BAENA

VV.AA., *La Tutela Jurídica de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía*, (DEL CASTILLO MORA, Daniel & SÁNCHEZ CARMONA, Miguel, Coor.), Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla 2011, 263 pp.

El libro que recensionamos, con Prólogo, de Miguel Delibes DE CASTRO consta de diez capítulos y consta de una amplia bibliografía. Todos sus capítulos han sido escritos por quienes tienen la condición de Letrados de la Junta de Andalucía. Este cuerpo de élite fue creado por la disposición adicional segunda de la Ley 8/1993, de 19 de octubre, del Consejo Consultivo de Andalucía, a imagen y semejanza de la Abogacía del Estado, siendo liderado desde sus inicios por Francisco DEL RÍO MUÑOZ, Letrado de prestigio y trabajador nato e infatigable con verdadera vocación de servicio público. Es fácil percibir su sello en esta obra/institución. Los juristas del Gabinete –trabajando muy a menudo en circunstancias no favorables y desbordados por una montaña de trabajo– son juristas de gran prestigio que triunfan allí donde estén (Letrados del Tribunal Constitucional, Magistrados de lo Contencioso, Cargos públicos, Sector privado, etc). Este sello incluye el gusto por la ciencia jurídica dogmática. Este gusto ha dado lugar a un foro privilegiado que han sido las Jornadas de Estudios del Gabinete Jurídico de la Junta –generando una fructífera serie de monografías–, ahora sustituidas por las Jornadas de Estudio de la Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía en los años 2010, 2011 y 2012.

El Capítulo I, escrito por GAYO RUBIO aborda la protección internacional de los espacios protegidos y las figuras que inciden especialmente en Andalucía. Estudia así la Convención RAMSAR de 1971, ratificada por España en 1982 y que afecta de pleno a Doñana y a veinticinco humedales más en Andalucía, lista ampliada por última vez en 2009, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de junio de 2009. El capítulo incluye el examen de