

último apartado de este capítulo IV en el modelo retributivo diseñado por España para el fomento de la tecnología fotovoltaica.

La obra finaliza con un capítulo V en el que la autora muestra su visión más crítica del modelo con reflexiones que ha ido hilando a lo largo de toda la obra y propuestas acerca de una nueva regulación del régimen retributivo de la fotovoltaica en el que como argumenta la autora, el principio de seguridad jurídica y confianza legítima asume una función esencial.

Cabe afirmar que la obra es claro reflejo de un trabajo de estudio y conocimiento profundo sobre la materia, en el que se aprecia y agradece la reflexión realizada durante años con interesantes propuestas y una claridad expositiva que permiten conocer y entender mejor la regulación de las energías renovables, siendo recomendada su lectura tanto para juristas como para empresas del sector e interesados por la materia.

Mabel López García
Universidad de Málaga

MANUEL SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA: *El derecho de acceso a la información. Un tortuoso camino. O cómo convertir la carretera de la transparencia en una autopista*, Madrid, Editorial Fragua, 2022, con prólogo de Teodoro González Ballesteros, 513 págs.

Igual que se habla de «cine de autor» o de «cocina de autor», bien podría decirse que el libro que ahora reseñamos es un auténtico «libro de autor». Todos lo son, se dirá, pero creo que puede afirmarse, al menos en el Derecho, que unos lo son más que otros. No lo afirmo, en absoluto, con desdoro de los libros que lo son menos —el Derecho no es ficción ni requiere imaginativos creadores, sino, más bien, honrados e inteligentes analistas, intérpretes y ejecutores—, sino para significar que en esta obra el autor deja testimonio de algo más que el estado de situación de una materia. En efecto, este libro, junto a su indiscutible interés objetivo, puede en cierta medida leerse en clave de una biografía profesional, tal es la implicación de su autor en la materia, que le aporta, por cierto, una pasión a la redacción que el lector agradece y de la que le contagia.

En efecto, el profesor Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva fue uno de los primeros en España en acercarse al derecho de acceso a la información. Lo hizo, incluso, antes de su regulación en un texto legal. Su implicación no ha sido solo la académica al uso, acercándose a la materia como objeto de estudio, sino que ha actuado también, por así decirlo, como activista, a partir de su colaboración con la llamada Coalición Pro-Acceso, en la que unas pocas instituciones, asociaciones y académicos a título individual clamamos en el entonces desierto de la primera década de este siglo, en pro de la aprobación de una Ley de Acceso a la Información Pública homologable al estándar

mundial. El lector puede aproximarse a este recorrido biográfico en la personal introducción, denominada «cómo llegué a la transparencia». Además, creo que no es exagerado atribuirle al autor la condición del más constante e insistente adalid del reconocimiento del derecho de acceso a la información pública como parte del derecho fundamental a la libertad de información, tema sobre el que, claro está, también se explaya en este trabajo, en el que parte de un estudio general sobre la génesis y evolución de los derechos fundamentales para justificar el porqué de un derecho fundamental de acceso a la información pública en España y ahora, con argumentos de derecho internacional y nacional. Baste constatar que esa es hoy la perspectiva generalizada en la doctrina.

Otro de los campos de batalla del autor —utilizo intencionalmente esta expresión, pues esa es su aproximación, aguerida y reivindicativa, a la materia— es el énfasis en el derecho de acceso a la información en detrimento de la referencia, más a la moda, a la transparencia. Postergación del primero a la que, a su juicio, se apuntó la propia ley española en lo que supuso, opina, un «cambio de paradigma» que implica un riesgo de ocultamiento de lo que es un derecho que pasa a aparentar ser, en su eclipse por el mantra de la transparencia, un principio de actuación, una concesión graciable del poder al ciudadano.

Coincido con el autor en la importancia capital de la transparencia en una sociedad democrática. Al respecto, el autor sitúa al lector ante las relaciones entre transparencia y corrupción (la transparencia contribuye a prevenirla); administración electrónica (la transparencia presupone la existencia de información en formato digital ordenada y accesible); datos abiertos y reutilización (la transparencia en formatos abiertos permite a la sociedad generar información de valor añadido); confianza y legitimidad (la transparencia contribuye a la legitimación o relegitimación del ejercicio del poder); buena imagen administrativa (la transparencia permite obtener buena puntuación en los rankings a los que se da publicidad)... Pero, sobre todo, insiste en que «lo realmente importante de la transparencia es que viene a satisfacer necesidades de información de las personas, porque se trata de un derecho fundamental derivado de la libertad de información». Como se advirtió, en esto el autor utiliza la pedagogía del goteo que no cesa y acaba por horadar la piedra.

Por supuesto, en la obra se analiza la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

El autor relata, como testigo atento que fue, su proceso de aprobación y su estructura, mostrándose crítico con la inclusión a última hora de una regulación del llamado «buen gobierno» que en realidad no es más que un régimen sancionador de altos cargos por incumplimiento de las normas de disciplina presupuestaria introducida por el Ministerio de Hacienda, en plena crisis económica, aprovechando que el Anteproyecto «pasaba por allí» y que debiera ser objeto de una regulación en otra norma, la dedicada al régimen de los altos cargos. Coincido plenamente en el análisis y en la valoración.

Lo que al autor le interesa subrayar, y desarrolla en diversos puntos del trabajo, son los que llama *bugs* (errores) en los que a su juicio incurre la ley, entre

los que destaca, junto al que acabo de mencionar, y entre otros, la fundamentación constitucional del derecho de acceso en el art. 105.b), siendo así que los sujetos obligados exceden claramente de los ligados a la Administración y que la Ley no se apoya en los conceptos de «archivos y registros», sino en el más amplio de «información pública»; la omisión de sujetos que debieran a su juicio estar en el listado de los obligados; la falta de una diferenciación clara de sujetos públicos y privados y el tipo de transparencia al que se someten; la ausencia de mecanismos para obligar al cumplimiento de la transparencia, o la ambigüedad de la disposición adicional primera y su remisión a las regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública que, como señala el autor, «es otro de los quebraderos de cabeza a la hora de aplicar la normativa». La crítica es informada y certera. Sin duda, se trata de los principales puntos débiles de la ley que nos están obligando, a tribunales, autoridad de transparencia y doctrina, a un esfuerzo interpretativo, no siempre con identidad de aproximaciones.

A partir de ahí, el profesor Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva se libra a un estudio de los diferentes elementos del sistema de transparencia. Aquí no debe buscar el lector un tratado o un estudio profusamente circunstanciado, trufado de referencias jurisprudenciales o a resoluciones de autoridades de control, sino, más bien, una síntesis estructurada e ilustrada con algunos casos destacados. En este punto, el autor muestra algo muy propio de su personalidad y apreciado por todos los que lo conocemos: su generosidad, que no duda en citar profusa y elogiosamente —no solo en el texto, sino incluso en la contraportada— a algunos autores que hemos hecho esa labor, y en apoyarse de forma transparente en nuestros trabajos. Analiza, así, los sujetos obligados y los diferentes niveles a los que lo están en función de su naturaleza; el objeto del derecho, los límites, o las dos vías de acceso a la información, la publicidad «activa» y la publicidad «pasiva». En todos los puntos, su apuesta es claramente por la máxima efectividad del derecho. También se estudia el sistema organizativo y de garantía de la transparencia. Para todo ello, el autor nos brinda múltiples tablas, esquemas, diagramas y muchos datos que sirven para tomar la medida a la realidad de la transparencia en nuestro país.

Puede decirse que la síntesis de lo más personal de este «libro de autor» podemos encontrarla, cómo no, en su «A modo de epílogo. Un futuro incierto más allá de la colina», que constituye su broche final. Sus conclusiones podrían resumirse del siguiente modo. Las infracciones de la ley, incluida la frecuente (e ilegal, recuérdese) falta de resolución de las solicitudes en plazo o incluso el alarmante nivel de incumplimiento de las resoluciones del propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no tienen, en la práctica, penalización. La casi ausencia de régimen disciplinario en la ley, y el difícil encaje en los tipos penales de prevaricación o de delito contra los derechos cívicos (aunque, puntualizo, alguna condena hay por este tipo penal), deberían llevar en su opinión a un tipo penal específico y, desde luego, a la inclusión de un auténtico régimen sancionador y disciplinario que sea en efecto aplicado. Lo cual, añadido, exige que su aplicación no quede en

manos de los propios sujetos infractores... lo que hace que permanezca inédito. Además, la Ley contiene muchas «rendijas» (causas de inadmisión y límites muy genéricos, llamada a la aplicación de regímenes específicos) que, manejadas de mala fe, permiten no dar satisfacción al derecho de acceso a la información. A ello se suma una actuación de la Administración estatal que, en muchas ocasiones, ni siquiera responde o que impugna en mucha mayor proporción que los propios ciudadanos las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que no le son favorables, obligando al propio Consejo a pleitear y al ciudadano a una demora en la recepción de información que, cuando llega, ha perdido en la mayoría de las ocasiones su poder para permitir la participación y obligar a la rendición de cuentas. En fin, la transparencia se ha convertido, pues, en una palabra propagandística en boca de los responsables públicos que, sin embargo, en la práctica, demuestran su escaso compromiso con sus obligaciones legales. Ese mismo mecanismo psicológico explica que, por el contrario, sí se sientan impedidos al cumplimiento cuando su ejecutoria en materia de transparencia es objeto de publicidad en algunos de los rankings que se elaboran al respecto.

A este balance —que de nuevo comparto—, que mueve a la desilusión y al descreimiento, el profesor Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva le hace seguir de unas reflexiones finales en clave positiva —de nuevo aquí se trasluce la personalidad del autor—. Casi a modo de «decálogo», nos advierte de que no hay que olvidar lo esencial, que es que el centro del sistema es el derecho de los ciudadanos a la información (si a estas alturas alguien lo olvidó es, en realidad, que no hay leído el trabajo ni conocido a su autor); de que la complejidad genera opacidad, por lo que es imprescindible claridad, sencillez y comprensibilidad en el acceso; de que es necesaria la actuación de buena fe de los solicitantes y de los obligados; y de que la transparencia ha de ser entendida como diálogo en un contexto de democracia participativa.

A su juicio, en fin, la ley debe reformarse porque «nació vieja», eliminando errores y contradicciones, y reconociendo el derecho como fundamental, lo que es prioritario respecto a la aprobación de un Reglamento de desarrollo, porque el acervo de decisiones, resoluciones y criterios interpretativos de los órganos de garantías suple la ausencia de un desarrollo reglamentario. De nuevo coincido con la apreciación, en un «momento» en que lleva años anunciándose la aprobación de un Reglamento de desarrollo que nunca lleva, pero en el que también se ha constituido un grupo de trabajo para reformar la ley. Pero, además, debe actuarse prioritariamente, como también sostiene el autor, contra las disfunciones presentes: ignorar las resoluciones de los comisionados y consejos de transparencia, recurrir sistemáticamente a la litigiosidad o no cumplir las resoluciones judiciales que confirman la transparencia debería acarrear, sostiene, consecuencias disciplinarias, reproche social o pago de costas judiciales. También es imprescindible la formación y comunicación sobre transparencia, a todos los niveles: administradores, jueces y ciudadanos. El autor predica con el ejemplo y dirige el Máster propio de la Universidad Complutense de Madrid sobre Transparencia

y el Congreso internacional de Transparencia y Gobierno Abierto, cuya edición anual es el evento más notable en esta materia en España. Como expresa en su párrafo final: «si no queremos que la transparencia sea algo efímero, fruto de una moda, de un cumplir sin sentir, es necesario introducirla en el ADN de los ciudadanos». Quedémonos con esa frase como cierre de esta reseña.

Emilio Guichot
Universidad de Sevilla